Die Regierungsbildung in Württemberg nach der Verfassung vom 25. September 1919.

Inaugural-Dissertation

zur

Erlangung der Doktorwürde

einer

Hohen Rechts-
und Wirtschaftswissenschaftlichen Fakultät

der

Eberhard-Karls-Universität zu Tübingen.

Vorgelegt von

Hugo Wilhelm.

Referendar beim Amtsgericht Stuttgart I.

Winter 1929/30.

Abgeschlossen am 19. Februar 1930.

Nürtingen a. N., Druck von K. Henzler 1930.

Die Regierungsbildung in Württemberg nach der Verfassung vom 25. September 1919.

Inaugural-Dissertation

zur

Erlangung der Doktorwürde

einer

Hohen Rechts-
und Wirtschaftswissenschaftlichen Fakultät

der

Eberhard-Karls-Universität zu Tübingen.

Vorgelegt von

Hugo Wilhelm

Referendar beim Amtsgericht Stuttgart I.

Winter 1929/30.

Abgeschlossen am 19. Februar 1930.

Nürtingen a. N., Druck von K. Henzler 1930.

R. UNIV.
BIBLIOTHEEK
LEIDEN

Referent: Professor Dr. Carl Sartorius.

Tag der mündlichen Prüfung: 21. Juni 1930.

Digitized by the Internet Archive
in 2026

https://archive.org/details/IA41548026_0093

Meinem Vater.

„Im übrigen läßt sich nicht sagen,
welche Regierungsform die beste ist:
es hängt darin viel von den gegebenen
Umständen ab . . .“

Calvin
Institution, IV, 20, 8.

Inhaltsverzeichnis.

Seite

Einleitung 1
§ 1. Der Zweck 1
§ 2. Die wichtigsten Gesetzesbestimmungen (sedes materiae) 3
I. Abschnitt: Die staatsrechtlichen Grundlagen 6
§ 3. Der Begriff des parlamentarischen Systems 6
§ 4. Das grundsätzliche Verhältnis von Landtag und Regierung 12
II. Abschnitt: Die Regierungsbildung 23
A. Allgemeines 23
§ 5. Die Regierungsbildung im allgemeinen 23
§ 6. Der Zeitpunkt der Regierungsbildung 26
§ 7. Die persönlichen Voraussetzungen für die Erlangung des Amtes des Staatspräsidenten oder eines Ministers 28
B. Die Wahl des Staatspräsidenten 30
§ 8. Das Kreationsorgan 30
§ 9. Der Wahlvorgang 34
C. Die Vervollständigung der Regierung (Die Ernennung der Minister) 35
§ 10. Das Kreationsorgan 35
§ 11. Die Ernennung der Minister 37
D. Die rechtlich nicht geregelten Einflüsse auf die Regierungsbildung, insbesondere der Einfluß der politischen Parteien 41
§ 12. 41
E. Die Vertrauensfrage 48
§ 13. Allgemeines. Der Streit um die Vertrauensfrage und seine Ursachen 48
§ 14. Die staatsrechtlichen Lehrmeinungen 53
§ 15. Der verfassungsrechtliche Begriff des Vertrauens . . 57
§ 16. Die Entstehungsgeschichte des § 27 Absatz 2 Satz 2 der Verfassung Württembergs vom 25. September 1919 58
§ 17. Die Regelung der Vertrauensfrage in der Reichsverfassung vom 11. August 1919 67

§ 18. Die Regelung der Vertrauensfrage in der Württembergischen Verfassung vom 25. September 1919 70
F. Das Gesetz über das Staatsministerium und die Ministerien vom 6. November 1926 82
§ 19 82
G. Die Einwirkung der Geschäftsordnung des Landtags auf die Regierungsbildung 92
§ 20. Allgemeines. Beschlußfassung 92
§ 21. Das Stimmrecht der Minister mit Landtagsmandat . 95
Anlage: Die Zusammensetzung der Verfassunggebenden Württembergischen Landesversammlung und der Württembergischen Landtage in den Jahren 1919 bis 1930 . . . 99

Quellen- und Literaturverzeichnis.

A. Quellen.

Die Verfassung des Deutschen Reiches vom 11. August 1919.

Die Verfassung Württembergs vom 20. Mai 1919.

Die Verfassung Württembergs vom 25. September 1919.

Die Verfassungen der übrigen deutschen Länder.

Protokolle über die Verhandlungen der Verfassunggebenden Landesversammlung bzw. des Landtags des Freien Volksstaats Württemberg in den Jahren 1919 und 1920 mit Beilagen. Stuttgart.

Protokolle über die Verhandlungen des Landtags des Freien Volksstaats Württemberg in den Jahren 1920 bis 1929 mit Beilagen. Stuttgart.

Stenographische Berichte der Verfassunggebenden Nationalversammlung 1919 und 1920.

Ruthenberg, Otto: Verfassungsgesetze des Deutschen Reichs und der deutschen Länder, Berlin 1926.

Sartorius, Carl: Sammlung von Reichsgesetzen staats- und verwaltungsrechtlichen Inhalts, 8. Auflage, München 1928.

Triepel, Heinrich: Quellensammlung zum Deutschen Reichsstaatsrecht, 4. Auflage, Tübingen 1926.

Zschucke, O. Th. L.: Die Geschäftsordnungen der deutschen Parlamente, Berlin 1928.

Die Geschäftsordnung für den Reichstag: mit Anmerkungen herausgegeben von B. Jungheim, Berlin 1916.

Geschäftsordnung der Württembergischen Ersten Kammer, festgestellt durch Beschluß vom 13. Juli 1910.

Geschäftsordnung der Württembergischen Zweiten Kammer, festgestellt durch Beschluß vom 12. August 1909.

Gemeinsame Geschäftsordnung beider Kammern der Ständeversammlung, festgestellt durch die Beschlüsse der Ersten Kammer vom 5. Juli 1907 und 14. August 1909 und der Zweiten Kammer vom 12. August 1909.

Geschäftsordnung für den Württembergischen Evangelischen Landeskirchentag vom 29. April 1927.

B. Lehrbücher, Einzelwerke und Aufsätze.

Ablass, Bruno: Des Deutschen Reiches Verfassung, Berlin 1919.

Abraham, Jacques: Der Entwurf des Reichsministergesetzes, Zeitschrift für Beamtenrecht, Band 2 Heft 1 S. 1 ff., Berlin 1929.

Anschütz, Gerhard: Drei Leitgedanken der Weimarer Reichsverfassung, Recht und Staat in Geschichte und Gegenwart, Band 26 (1923). (Zit.: Drei Leitgedanken.)

— Die Verfassung des Deutschen Reichs vom 11. August 1919, dritte Bearbeitung, 10. Auflage, Berlin 1929. (Zit.: Reichsverfassung.)

Arndt, Adolf: Die Verfassung des Deutschen Reichs vom 11. August 1919, Berlin und Leipzig 1921 (Guttentag'sche Sammlung Deutscher Reichsgesetze Nr. 137).

— Die Verfassung des Freistaats Preußen vom 30. November 1920, Berlin und Leipzig 1921 (Guttentag'sche Sammlung Preußischer Gesetze Nr. 1).

Bälz, Karl: Der politische Staatsrat, Schwäbischer Merkur Stuttgart Nr. 17 vom 23. Januar 1930.

Bauer, Theodor: Das staatsrechtliche Verhältnis des Reichspräsidenten zur Reichsregierung, Tübinger Diss. 1926 (Maschinenschrift).

Bazille, Wilhelm: Die Verfassung Württembergs vom 25. September 1919, Stuttgart, 4. Auflage 1922, 5. Auflage 1929.

Binding, Karl: Zum Werden und Leben der Staaten, München und Leipzig 1920.

Blos, Wilhelm: Von der Monarchie zum Volksstaat. Zur Geschichte der Revolution in Deutschland, insbesondere in Württemberg, Stuttgart, 1. Band 1922, 2. Band 1923.

v. Blume, Wilhelm: Die württembergische Verfassungsgesetzgebung des Jahres 1919, Jahrbuch des öffentlichen Rechts, Band IX (1920) S. 171 ff.

— Die Verfassung Württembergs vom 25. September 1919, Tübingen 1921.

— Die Volksvertretung in den Ländern, Handbuch der Politik, 3. Auflage 3. Band (1921) S. 77 ff.

— Staatsministerium und Ministerien, Stuttgarter Neues Tagblatt Nr. 150 vom 31. 3. 1926 und Nr. 162 vom 9. 4. 1926.

Bohnacker, Hermann: Die Frage des Staatsoberhauptes in dem Verfassungsrecht der größeren deutschen Länder nach der Revolution von 1918. Eine rechtsvergleichende Studie unter Berücksichtigung der Verfassungen Badens, Württembergs, Bayerns, Sachsens und Preußens. Tübinger Diss. 1923 (Maschinenschrift).

Bornhak, Conrad: Grundriß des Deutschen Staatsrechts, 6. Auflage, Leipzig, Erlangen 1921.

Bredt, Johannes Viktor: Der Geist der Deutschen Reichsverfassung, Berlin 1924.

Bühler: Von der Eigenart der Entwicklung der Staatsgewalt in Württemberg auf Grund der Verfassung vom 25. September 1819, Archiv des öffentlichen Rechts, 39. Band (1920) S. 362 ff.

Bühler, Ottmar: Die Reichsverfassung vom 11. August 1919, Leipzig und Berlin 1922. (Aus Natur und Geisteswelt, Band 762.)

van Calker, Fritz: Wesen und Sinn der politischen Parteien, Recht und Staat in Geschichte und Gegenwart, Band 58 (1928).

Finger, August: Das Staatsrecht des Deutschen Reichs, Stuttgart 1923.

Fleiner, Fritz: Institutionen des Deutschen Verwaltungsrechts, 8. Auflage, Tübingen 1928.

Freudenthal, Felix: Reichsminister und Staatsminister, Staats- und Selbstverwaltung 7. Jahrgang (1925/26) Nr. 6 S. 172.

v. Freytagh-Loringhoven, Axel: Die Weimarer Verfassung in Lehre und Wirklichkeit, München 1924.

Giacometti, Z.: Die Auslegung der Schweizerischen Bundesverfassung, Recht und Staat in Geschichte und Gegenwart, Band 39 (1925).

Giese, Friedrich: Die staatsrechtlichen Grundgedanken der neuen Reichsverfassung, Deutsche Revue 44 Jahrgang (1919) 2. Band S. 1 ff.

— Verfassung des Deutschen Reiches vom 11. August 1919, 7. Auflage Berlin 1926. (Zit.: Reichsverfassung.)

Giese, Friedrich: Grundriß des neuen Reichsstaatsrechts, 4. Auflage, Bonn 1926. (Zit.: Grundriß.)

Giese-Volkmann: Die Preußische Verfassung vom 30. November 1920, Berlin 1921.

Glum, Friedrich: Die staatsrechtliche Stellung der Reichsregierung sowie des Reichskanzlers und des Reichsfinanzministers in der Reichsregierung, Berlin 1925.

Gmelin, Hans: Zur Frage der Einführung parlamentarischer Regierung im Reiche, Zeitschrift für Politik, Band 11 (1919) S. 294 ff.

— Die übrigen deutschen Länder, Handbuch der Politik, 3. Auflage Band 3 (1921) S. 34 ff.

— Parlamentarische Regierung, Politisches Handwörterbuch, herausgegeben von Paul Herre, Leipzig 1923, 2. Band S. 278 ff.

— Einführung in das Reichsverfassungsrecht, Leipzig 1929 (Wissenschaft und Bildung, Nr. 258). (Zit.: Einführung.)

Hasbach, Wilhelm: Die parlamentarische Kabinettsregierung, Stuttgart und Berlin 1919.

Hatschek, Julius: Das Parlamentsrecht des Deutschen Reiches, Erster Teil, Berlin und Leipzig 1915.

— Deutsches und preußisches Staatsrecht, Berlin, 1. Band 1922, 2. Band 1923.

— Institutionen des Deutschen Staatsrechts III: Außerpreußisches Landesstaatsrecht, Berlin 1926. (Zit.: Institutionen III.)

Hegelmaier, Leopold: Staatsformen. Kritische Betrachtung der heutigen Möglichkeiten, Stuttgart 1927. (Zit.: Staatsformen.)

— Ueber die württembergische Verfassungsvorschrift „Das Staatsministerium bedarf des Vertrauens des Landtags", Württembergische Zeitschrift für Rechtspflege und Verwaltung, 22. Jahrgang (1929) S. 65 ff.

Heller, Hans: Die Regierungsbildung nach neuem Reichs- und Landesstaatsrecht, Jenaer Diss. 1925 (Auszug).

Hermann, Th.: Unser Staat einst und jetzt, 1. Heft Das Reich, 2. Heft Württemberg, Heilbronn 1920.

Herrfahrdt, Heinrich: Schmoller's Jahrbuch für Gesetzgebung, Verwaltung und Volkswirtschaft im Deutschen Reiche, 45. Jahrgang (1921) S. 275 ff.

— Die Kabinettsbildung nach der Weimarer Verfassung unter dem Einfluß der politischen Praxis, Oeffentlich-rechtliche Abhandlungen von Heinrich Triepel, Erich Kaufmann, Rudolf Smend, Heft 9, Berlin 1927.

Hoffmann, E. H.: Die Stellung des Staatshauptes zur Legislative und Exekutive im Deutschen Reiche und seinen Ländern, Archiv des öffentlichen Rechts N. F. 7 (1924) S. 257 ff.

Hubrich, Eduard: Das demokratische Verfassungsrecht des deutschen Reiches, Greifswald 1921.

Hübner, Rudolf: Die Staatsform der Republik, Bonn und Leipzig 1919.

Jansen, Robert: Die Regierungsbildung in Preußen, Berlin 1921.

Jellinek, Georg: Verfassungsänderung und Verfassungswandlung, Berlin 1906.

— Allgemeine Staatslehre, 3. Auflage, Berlin 1914.

Jellinek, Walter: Die Weimarer Reichsverfassung verglichen mit der Verfassung Nordamerikas und der Schweizerischen Eidgenossenschaft, Handbuch der Politik, 3. Auflage, 3. Band (1921) S. 10 ff. (Zit.: Die Weimarer Reichsverfassung.)

— Verfassung und Verwaltung des Reichs und der Länder, Teubner's Handbuch der Staats- und Wirtschaftskunde, 1. Abteilung, 2. Band, 2. Heft, Leipzig und Berlin 1925.

— Verwaltungsrecht, 2. Auflage, Berlin 1929 (Enzyklopädie der Rechts- und Staatswissenschaft, Abteilung Rechtswissenschaft, XXV).

Kauffmann, Carl: Das System der Staatspräsidentschaft in Württemberg, Tübinger Diss. 1928.

Kaufmann, Erich: Die Regierungsbildung in Preußen und im Reich, Westmark 1. Jahrgang (1921) S. 205 ff.

— Die Reichsregierung, Handbuch der Politik, 3. Auflage 3. Band (1921) S 44 ff.

v. Köhler, Ludwig: Zur Geschichte der Revolution in Württemberg. Ein Bericht. Stuttgart 1930.

Koellreutter, Otto: Die neue badische und die neue württembergische Verfassung, Archiv des öffentlichen Rechts, Band 39 (1920) S. 437 ff.

— Das parlamentarische System in den deutschen Landesverfassungen, Tübingen 1921. (Recht und Staat in Geschichte und Gegenwart Nr. 19.) (Zit.: Das parlamentarische System.)

— Die politischen Parteien im modernen Staate, Breslau 1926. (Zit.: Die politischen Parteien)

Lammers: Staats- und Selbstverwaltung, 7. Jahrgang (1926) S. 233 und S. 254.

Lenel, Otto: Ueber die Reichsverfassung, Freiburger wissenschaftliche Gesellschaft, Heft 7, Freiburg 1920.

Loening, Hellmuth: Die Verfassung des Landes Thüringen, 3. Auflage, Weimar 1925.

Lucas: Zum Verfassungsstreit in Preußen, Juristische Rundschau 1. Jahrgang (1925) Sp. 516 ff.

Lukas, Josef: Die organisatorischen Grundgedanken der neuen Reichsverfassung, Tübingen 1920. (Zit.: Organisatorische Grundgedanken.)

Maier, Reinhold: Die innerpolitische Lage in Württemberg, Stuttgarter Neues Tagblatt Nr. 149 vom 30. 3. 1929.

— Bedarf die württembergische Regierung des Vertrauens des Landtags? Stuttgarter Neues Tagblatt Nr. 174 vom 15. 4. 1929.

Mayer, Otto: Deutsches Verwaltungsrecht, 2. Auflage, Leipzig 1914.

Meissner, Otto: Das neue Staatsrecht des Reichs und seiner Länder, Berlin 1921.

— Das Staatsrecht des Reichs und seiner Länder, Berlin 1923.

Meuschel, Adelheid: Die Regierungsbildung im Deutschen Reich und seinen Ländern nach den Vorschriften der gegenwärtig gültigen Verfassungen, Archiv des öffentlichen Rechts N.F. 2 (1921) S. 1 ff.

v. Mosthaf: Betrachtungen zu dem Entwurf der württembergischen Verfassungsurkunde, Schwäbischer Merkur Stuttgart 1919 Nr. 70, 80, 92, 94 und 96

Müller-Meiningen, Ernst: Parlamentarismus, Berlin und Leipzig 1926.

Nawiasky, Hans: Die Grundgedanken der Reichsverfassung, München und Leipzig 1920. (Zit.: Grundgedanken.)

— Der Bundesstaat als Rechtsbegriff, Tübingen 1920.

— Bayerisches Verfassungsrecht, München, Berlin, Leipzig 1923.

— Die Stellung der Regierung im modernen Staat, Recht und Staat in Geschichte und Gegenwart, Band 37 (1925).

— Grundprobleme der Reichsverfassung, Erster Teil, Das Reich als Bundesstaat, Berlin 1928. (Zit.: Grundprobleme.)

Entscheidung des Staatsgerichtshofs für Oldenburg, mitgeteilt in Archiv des öffentlichen Rechts N.F. 9 (1925) S. 224 ff.

Perels, Kurt: Das autonome Reichstagsrecht, Berlin 1903.

Piloty, Robert: Das parlamentarische System, Archiv für Rechts- und Wirtschaftsphilosophie, Band XI (1917/18) S. 65 ff.

v. Pistorius, Theodor: Staats- und Verwaltungskunde, 2. Auflage, Stuttgart 1928.

Plate, A.: Die Geschäftsordnung des Preußischen Abgeordnetenhauses, ihre Geschichte und ihre Anwendung, Berlin 1904.

Poetzsch-Heffter, Fritz: Handkommentar der Reichsverfassung vom 11. August 1919, 3. Auflage, Berlin 1928. (Zit.: Handkommentar.)

Preuss, Hugo: Verfassung des Freistaates Preußen vom 30. November 1920, Jahrbuch des öffentlichen Rechts, Band X (1921) S. 222 ff.

— Vom Obrigkeitsstaat zum Volksstaat, Handbuch der Politik, 3. Auflage, 3. Band (1921) S. 16 ff.

— Deutschlands Republikanische Reichsverfassung, 2. Auflage Berlin 1923.

— Um die Reichsverfassung von Weimar, Berlin 1924.

— Staat, Recht und Freiheit, Tübingen 1926.

— Reich und Länder, Bruchstücke eines Kommentars zur Verfassung des Deutschen Reiches. Aus dem Nachlaß des Verfassers herausgegeben von Gerhard Anschütz, Berlin 1928. (Zit.: Reich und Länder.)

Redlich, Josef: Recht und Technik des Englischen Parlamentarismus, Leipzig 1905.

Redslob, Robert: Die parlamentarische Regierung in ihrer wahren und in ihrer unechten Form, Tübingen 1918.

Rothenbücher, Karl: Die Stellung des Ministeriums nach bayerischem Verfassungsrechte, München 1922. (Zit.: Die Stellung des Ministeriums.)

— Der Kampf um Artikel 54 der Deutschen Reichsverfassung, Zeitschrift für öffentliches Recht, Band 7 (1928) S. 329 ff.

Sartorius, Carl: Die Entwickelung des öffentlichen Rechts in Württemberg in den Jahren 1920—1924, Jahrbuch des öffentlichen Rechts, Band XIII (1925) S. 375 ff.

Schanze: Die Landesregierungen und ihr verfassungsrechtliches Verhältnis zum Landtage, Archiv des öffentlichen Rechts N.F. 3 (1922) S. 257 ff.

Schelcher, Walter: Das parlamentarische System, Archiv des öffentlichen Rechts N.F. 2 (1921) S. 257 ff.

— Die Verfassung des Freistaats Sachsen, Jahrbuch des öffentlichen Rechts, Band X (1921) S. 285 ff.

Scheuner, Ulrich: Ueber die verschiedenen Gestaltungen des parlamentarischen Regierungssystems, Archiv des öffentlichen Rechts N.F. 13 (1927) S. 209 ff.

Schiller, Friedrich: Braucht die Regierung ein Vertrauensvotum? Schwäbischer Merkur Stuttgart Nr. 179 vom 18. 4. 1929.

Schmidt, Richard: Einführung in die Rechtswissenschaft, 2. Auflage, Leipzig 1923. (Zit.: Einführung.)

Schmitt, Carl: Der Gegensatz von Parlamentarismus und moderner Massendemokratie, Hochland 23. Jahrgang, Band 2 (1925/26) S. 257 ff.

— Die geistesgeschichtliche Lage des heutigen Parlamentarismus, 2. Auflage, München und Leipzig 1926.

— Verfassungslehre, München und Leipzig 1928.

Schulze, Alfred: Das neue Deutsche Reich, Dresden 1927.

Seidler, Gustav: Grundzüge des allgemeinen Staatsrechtes, Berlin 1929.

Seifriz, Adalbert: Die staatsrechtliche Stellung des württembergischen Staatspräsidenten, Tübinger Diss. 1926 (Maschinenschrift).

Smend, Rudolf: Die politische Gewalt im Verfassungsstaat und das Problem der Staatsform, Festgabe der Berliner Juristischen Fakultät für Wilhelm Kahl, Tübingen 1923.

— Verfassung und Verfassungsrecht, München und Leipzig 1928.

Stier-Somlo, Fritz: Die Verfassung des Deutschen Reichs vom 11. August 1919, 2. Auflage, Bonn 1920.
— Die rechtliche Natur und politische Eigenart des Deutschen Reiches, Handbuch der Politik, 3. Auflage, 3. Band (1921) S. 1 ff.
— Kommentar zur Verfassung des Freistaats Preußen vom 30. November 1920, Berlin und Leipzig 1921.
— Das preußische Verfassungsrecht, Bonn 1922.
— Deutsches Reichs- und Landesstaatsrecht I, Berlin und Leipzig 1924.
Völter, Richard: Die Stellung des Staatsministeriums in Württemberg nach der Verfassungsurkunde vom 25. September 1919, Erlanger Diss. 1922 (Maschinenschrift).
Waldecker, Ludwig: Die Verfassung des Freistaates Preussen vom 30. November 1920, Berlin 1921.
— Allgemeine Staatslehre, Berlin 1927.
Weber, Max: Gesammelte Politische Schriften, München 1921.
Weller, Karl: Die Staatsumwälzung in Württemberg 1918/20, Stuttgart 1930.
Wenzel, Max: Juristische Grundprobleme, 1. Abhandlung: Der Begriff des Gesetzes, Berlin 1920.
Wittmayer, Leo: Die Weimarer Reichsverfassung, Tübingen 1922.
— Demokratie und Parlamentarismus, Breslau 1928.
Woelker, Konrad: Die Verfassung des Freistaates Sachsen, Leipzig 1921.
Wuermeling, F. J.: Die rechtlichen Beziehungen zwischen dem Reichspräsidenten und der Reichsregierung, Archiv des öffentlichen Rechts N.F. 11 (1926) S. 341 ff.
Zenker, Ernst Viktor: Der Parlamentarismus, sein Wesen und seine Entwicklung, Wien und Leipzig 1914.

C. Zeitschriften.

Archiv des öffentlichen Rechts.
Archiv für Rechts- und Wirtschaftsphilosophie.
Deutsche Juristenzeitung.
Jahrbuch des öffentlichen Rechts.
Juristische Rundschau.
Juristische Wochenschrift.
Württembergische Zeitschrift für Rechtspflege und Verwaltung.
Zeitschrift für Beamtenrecht.
Zeitschrift für öffentliches Recht.

Die weitere bei dieser Abhandlung berücksichtigte, hier nicht aufgeführte Literatur wird in den einzelnen Anmerkungen näher bezeichnet.

Abkürzungsverzeichnis.

Abs.	Absatz.
a. M.	anderer Meinung.
ArchOeffR.	Archiv des Oeffentlichen Rechts.
Art.	Artikel.
DJZ.	Deutsche Juristenzeitung.
GeschO.	Geschäftsordnung.
GS.	Gesetzsammlung.
GVBl.	Gesetz- und Verordnungsblatt.
JahrbOeffR.	Jahrbuch des Oeffentlichen Rechts.
JW.	Juristische Wochenschrift.
Komm.	Kommentar.
Prot.	Protokolle.
RegBl.	Regierungsblatt für Württemberg.
RGes.	Reichsgesetz.
RGBl.	Reichsgesetzblatt (soweit nichts anderes vermerkt ist Teil I).
RV.	Reichsverfassung.
StA.	Staatsanzeiger für Württemberg.
StGHfDR.	Staatsgerichtshof für das Deutsche Reich in Leipzig.
VO.	Verordnung.
VU.	Verfassungsurkunde.
WV.	Die Verfassung Württembergs vom 25. September 1919.
WüRV.	Württembergische Zeitschrift für Rechtspflege und Verwaltung. Herausgeber: Dr. Fr. Haller, Direktor i. R. beim Verwaltungsgerichtshof, und Dr. E. Natter, Rechtsanwalt, Stuttgart.
ZOeffR.	Zeitschrift für Oeffentliches Recht.

Einleitung.

§ 1. Der Zweck.

Beinahe 2 Jahre hat in Württemberg ein das gesamte politische Leben in Mitleidenschaft ziehender Streit um die Verfassungsmäßigkeit der württembergischen Regierung geherrscht, der zu einer Klage bei dem Staatsgerichtshof für das Deutsche Reich geführt hat. Streitigkeiten dieser Art bedürfen im staatlichen und politischen Interesse einer möglichst raschen Beendigung.

Die vorliegende Arbeit macht es sich zur Aufgabe, die Frage der Regierungsbildung in Württemberg nach der Verfassung vom 25. September 1919[1]) unbeirrt und unbeeinflußt vom Streite der Parteien staatsrechtlich zu untersuchen und hofft damit zur Lösung dieses für das Verfassungsleben Württembergs so bedeutsamen Problems beizutragen.

Um Art und Wesen der Regierungsbildung in Württemberg richtig erfassen zu können, soll, soweit dies erforderlich scheint, auf die Verfassungen des Deutschen Reiches und der übrigen deutschen Länder ein vergleichender Blick geworfen werden, müssen wir uns doch immer der Tatsache bewußt bleiben, daß unter allen diesen Verfassungen mindestens ein ideengeschichtlicher, zum Teil aber noch engerer Zusammenhang besteht.

Es darf als ein Vorzug der Verfassung Württembergs vom 25. September 1919 gewertet werden, daß sie, wie auch die Mehrzahl der übrigen neuen Landesverfassungen, sich möglichst kurz zu fassen bemüht ist. Die Schöpfer der WV. waren bestrebt, „nur das Notwendigste zu sagen und alles Uebrige der einfachen Gesetzgebung zu überlassen".[2])

Beschäftigen wir uns mit der Regierungsbildung, so können wir uns jedoch des Eindruckes nicht immer erwehren, daß sich die WV. in dieser Frage einer allzu-

[1]) Reg.-Bl. S. 281.
[2]) v. Blume, JahrbOeffR., IX (1920) S. 174.

großen Kürze befleißigt hat. Eine solche Selbstbeschränkung war bei Fragen zweckmäßig, deren Ausgestaltung durch die zur Zeit der Schaffung der WV. erst im Entwurf vorliegende zukünftige RV. beeinflußt werden konnte, wie etwa den in § 26 Abs. 2 einer späteren gesetzlichen Regelung vorbehaltenen Punkten. Die WV. hat es aber auch in anderen Fällen, in denen solch beachtenswerte Gründe nicht vorlagen, unterlassen, nähere Bestimmungen zu treffen, so z. B. bei der Wahl des Staatspräsidenten. Die nach dem Inkrafttreten der neuen RV. vorgenommene Neuredaktion der WV. brachte darin keine Aenderung. Auch der von Koellreutter[3]) und von Pistorius[4]) im Vergleich zur badischen Verfassung gerühmte klare Aufbau und die exakte juristische Ausdrucksweise fehlen bei den Bestimmungen über die Regierungsbildung. Dies dürfte z. T. darauf zurückzuführen sein, daß die Schöpfer der WV. einige juristische Formeln, deren Inhalt sie irrtümlich für geklärt und feststehend ansahen, in die WV. aufgenommen haben. Dies war die Ursache, daß ein Streit um die Bestimmungen der Verfassung entbrennen konnte, die schon bei klarer Regelung gewöhnlich im Mittelpunkt des politischen Kampfes zu stehen pflegen.

Jahrzehntelang, besonders während des Weltkrieges, war die Frage der Regierungsbildung im Reich wie in den Gliedstaaten im Vordergrund des politischen Kampfes um eine Verfassungsreform gestanden. Nachdem der Liberalismus im Bündnis mit der Demokratie sein Ziel, das parlamentarische Regierungssystem, erreicht hatte, wäre es wünschenswert gewesen, daß die WV. die neue Form der Regierungsbildung klar und ausführlich geregelt hätte. In keinem Zeitpunkt des staatlichen Lebens pflegen im parlamentarisch regierten Staate die Gegensätze so schroff, die Gemüter so erhitzt und die Unversöhnlichkeit so stark zu sein, wie in der Zeit einer Regierungsbildung, geht dieser doch der Wahlkampf in vielen Fällen unmittelbar voraus.[5]) Sind dann noch juristische Zweifel über Art und Form der Regierungsbildung möglich und vorhanden, so ist ein ernsthafter Konflikt fast unvermeidlich. Umsomehr erwünscht ist eine Klarstellung der rechtlichen Fragen, um einen Herd der Unruhe und der Unsicherheit aus dem Staatsleben zu entfernen.

---

[3]) ArchOeffR., Bd. 39 (1920) S. 437 ff.
[4]) Staats- und Verwaltungskunde S. 81.
[5]) Vgl. z. B. Jansen a.a.O. S. 3 f.

Um dieses Ziel zu erreichen, sollen zunächst im I. Abschnitt die staatsrechtlichen Grundlagen herausgestellt und dann im II. Abschnitt die Regierungsbildung im eigentlichen Sinne rechtlich untersucht und dargestellt werden.

§ 2. Die wichtigsten Gesetzesbestimmungen (sedes materiae).

Das Verfassungsrecht des freien Volksstaates Württemberg steht in so engem Zusammenhang mit der neuen RV., daß es sich nur dem zu vollem Verständnis erschließt, der WV. und RV. nebeneinander hält und in ihrem Zusammenhange begreift. Die RV. hat den deutschen Ländern nicht mehr volle Freiheit für die Gestaltung ihrer Verfassung gelassen. Der Art. 17 der RV., von Hatschek[6]) treffend das Homogenitätsgesetz genannt, hat den Ländern neben freistaatlicher Verfassung und Proportionalwahlrecht ihre Regierungsform zwingend vorgeschrieben mit dem Satze: „Die Landesregierung bedarf des Vertrauens der Volksvertretung". Dem Art. 17 Abs. 1 Satz 3 der RV. entspricht der § 27 Abs. 2 Satz 2 der WV.[7])

Auch andere Bundesstaaten kennen solche Beschränkungen der Verfassungsautonomie ihrer Gliedstaaten, so z. B. die Vereinigten Staaten von Nordamerika[8]) und die Schweiz.[9]) Auch die Verfassung der Paulskirche vom 28. März 1849 hat in ihren Paragraphen 186 und 187 derartige Homogenitätsbestimmungen enthalten.

Die für diese Abhandlung wichtigsten Bestimmungen der RV. sind:

Art. 17 Abs. 1:

„Jedes Land muß eine freistaatliche Verfassung haben. Die Volksvertretung muß in allgemeiner, gleicher, unmittelbarer und geheimer Wahl von allen reichsdeutschen Männern und Frauen nach den Grundsätzen der Verhältniswahl gewählt werden. Die Landesregierung bedarf des Vertrauens der Volksvertretung."

Art. 53:

„Der Reichskanzler und auf seinen Vorschlag die Reichsminister werden vom Reichspräsidenten ernannt und entlassen."

[6]) Deutsches und preußisches Staatsrecht I S. 49.
[7]) Vgl. Anschütz, Drei Leitgedanken S. 24.
[8]) Verfassung der Vereinigten Staaten von Nordamerika vom 17. 9. 1787 Art. 4, Abschn. 4 und Art. 1 Abschn. 10.
[9]) Schweizerische Bundesverfassung vom 29. 5. 1874 Art. 6.

Art. 54:

„Der Reichskanzler und die Reichsminister bedürfen zu ihrer Amtsführung des Vertrauens des Reichstags. Jeder von ihnen muß zurücktreten, wenn ihm der Reichstag durch ausdrücklichen Beschluß sein Vertrauen entzieht."

Die wichtigsten Bestimmungen der WV. sind die Folgenden:

§ 6:

„Der Landtag ist berufen, Gesetze zu geben, die Staatsleitung zu bestellen und die Ausführung der Gesetze zu überwachen."

§ 15 Abs. 2:

„Er (der Landtag) tritt kraft eigenen Rechts am 16. Tage nach der Wahl erstmals zusammen, um seinen Vorstand und den Staatspräsidenten zu wählen. Ebenso bestimmt er selbst den Schluß der Sitzungsperiode und den Tag des Wiederzusammentritts."

§ 16:

„Der Landtag kann vor Ablauf der Landtagsperiode durch Volksabstimmung aufgelöst werden.

Die Frage der Auflösung des Landtags ist dem Volke vorzulegen, wenn das Staatsministerium es beschließt oder wenn ein Fünftel der bei der letzten Landtagswahl Stimmberechtigten das Volksbegehren stellt.

Binnen zweier Monate nach der Auflösung müssen Neuwahlen stattfinden."

§ 19 Abs. 1:

„Der Landtag ist beschlußfähig, wenn die Mehrheit der Mitglieder anwesend ist. Er beschließt mit Stimmenmehrheit."

§ 26:

„Die Staatsleitung wird durch den Landtag dem Staatsministerium übertragen. An seiner Spitze steht ein Ministerpräsident, der die Amtsbezeichnung „Staatspräsident" führt.

Die Zahl der Minister, der Geschäftskreis der Ministerien und die Zuständigkeit des Staatsministeriums werden durch Gesetz bestimmt."

§ 27:

„Der Staatspräsident wird durch den Landtag gewählt.

Der Staatspräsident beruft und entläßt die übrigen Minister und bestellt unter ihnen seinen Vertreter. Das von ihm gebildete Staatsministerium bedarf des Vertrauens des Landtags.

Nach jeder Neuwahl des Landtags findet auch eine Neuwahl des Staatspräsidenten und eine Neubildung des Staatsministeriums statt."

§ 28:

„Der Landtag ist berechtigt, das Staatsministerium abzuberufen oder die Entlassung einzelner Minister zu verlangen."

§ 29:

„Ist das gesamte Ministerium zurückgetreten oder abberufen worden, so hat es bis zur Bildung eines neuen Ministeriums die Geschäfte weiterzuführen."

Bis zum Erlaß des in § 26 Abs. 2 vorgesehenen Gesetzes wurde die Zahl der Minister und Ministerien in Württemberg nur durch die Haushaltsgesetze bestimmt. Jetzt ist das Gesetz über das Staatsministerium und die Ministerien vom 6. November 1926[10]) maßgebend. Am 26. März 1927 erging ein Gesetz über die Dienstverhältnisse der Minister.[11]) Es trat am 31. März 1927 in Kraft. Dieses Gesetz wurde durch das neue württembergische Beamtengesetz vom 21. Januar 1929[12]) aufgehoben, das die Bestimmungen des Ministergesetzes in sich aufgenommen hat und nunmehr die Rechte und Pflichten der Minister regelt, soweit nicht die Verfassung selbst Bestimmungen trifft.[13])

---

[10]) Reg.-Bl. S. 239, Berichtigung dazu Reg.-Bl. S. 249.
[11]) Reg.-Bl. S. 123.
[12]) Reg.-Bl. S. 7.
[13]) Vgl. Art. 6, 235/46, 269 Ziff. 31 des Beamtengesetzes und Köstlin, Das neue württembergische Beamtengesetz, Zeitschrift für Beamtenrecht 1. Jahrgang (1928/29) S. 259 ff.

I. Abschnitt.

Die staatsrechtlichen Grundlagen.

§ 3. Der Begriff des parlamentarischen Systems.

I.

In der wissenschaftlichen Literatur werden heute „Parlamentarismus“ und „parlamentarisches System (parlamentarisches Regierungssystem, parlamentarische Regierung)“ vielfach zur Bezeichnung des gleichen juristischen Begriffs verwendet.[14]) Besser wäre es, von Parlamentarismus da zu sprechen, wo die Verfassung eines Staates eine Volksvertretung, ein Parlament, kennt,[15]) von parlamentarischem System dagegen nur dort, wo das Parlament gegenüber der Regierung ein entscheidendes Uebergewicht besitzt, „so daß die Regierung nach dem Willen seiner jeweiligen Mehrheit gestaltet sein muß.“[16]) Das ist, wie Thoma[17]) mit Recht betont, die „natürliche Klassifikation und Terminologie“ für den Begriff des parlamentarischen Systems wie es sich geschichtlich entwickelt hat. Die Verfassungen der Schweiz und der Vereinigten Staaten von Nordamerika kennen den Parlamentarismus, aber nicht das parlamentarische System.

Nur wenn das Parlament im Gesamtorganismus des Staates eine Stellung einnimmt, die ihm im Kampf mit der Regierung letzten Endes das Uebergewicht dadurch verleiht, daß die Regierung und die einzelnen Minister in ihrer Existenz vom Parlament abhängig sind, sprechen wir von parlamentarischem System.

---

[14]) Z. B. Anschütz, Parlament und Regierung im deutschen Reich, S. 22; Koellreutter, Das parlamentarische System, S. 1; Zenker, a.a.O., kennt nur den Begriff des Parlamentarismus, womit er auch das parlamentarische System umfaßt.

[15]) So auch v. Blume, Handbuch der Politik, 3. Aufl. (1921) Bd. 1, S. 365.

[16]) Thoma, Archiv für Sozialwissenschaft und Sozialpolitik 46. Bd. (1918/19) S. 829. Für die Unterscheidung von Parlamentarismus und parlamentarischem System auch Schanze, a.a.O. S. 282; Wittmayer, Demokratie und Parlamentarismus, S. 8; Carl Schmitt, Die geistesgeschichtliche Lage, S. 41; Piloty, Archiv für Rechts- und Wirtschaftsphilosophie, Bd. 11 (1917/18) S. 68 f. Dagegen: Schelcher, Zeitschrift für Verwaltungsrecht, Bd. 54 (1922) S. 191 ff.

[17]) a.a.O.

Wittmayer[18]) drückt diesen Unterschied dahin aus: „Repräsentative Demokratie ist zwar parlamentarisierte, aber deshalb noch nicht damit häufig verwechselte parlamentarische Demokratie im heutigen Sinne." Für diese parlamentarische Demokratie genüge nicht bloß die Existenz einer Volksvertretung, sondern dem Parlament müsse eine zentrale, über alle andern Staatsorgane gehobene, im Staatsleben ausschlaggebende Aufgabe zukommen.[19]) Von parlamentarischer Regierung im engeren Sinne spricht Wittmayer[20]) „wenn die Regierung fortlaufend und in jedem Augenblick, sei es gewohnheitsrechtlich oder auch auf Grund ausdrücklich wirksamer Vorschriften vom Vertrauen des Parlaments abhängig ist und von diesem alle Zeit durch Entziehung des Vertrauens oder Mißtrauenserklärung zum Abgang verhalten werden kann." Er versteht demnach unter parlamentarischer Regierung im engeren Sinne das, was man im täglichen Sprachgebrauch mit Thoma als parlamentarisches System zu bezeichnen pflegt.

Nur ein so weiter Begriff des parlamentarischen Systems wie der oben von uns aufgestellte, ist geeignet, die mannigfachen staatsrechtlichen Formen, die dieses Regierungssystem in den meisten Staaten der Welt zu verwirklichen bestimmt sind, zu umfassen. Daraus folgt, daß das parlamentarische System die verschiedenartigsten verfassungsrechtlichen Ausprägungen und Schattierungen finden kann[21]) und auch gefunden hat.[22]) Innerhalb des durch unsere Definition gegebenen Rahmens verändert sich das parlamentarische System in seiner Erscheinungsform immer wieder. Gerade in dieser großen Beweglichkeit und Anpassungsfähigkeit an die Bedürf-

[18]) Demokratie und Parlamentarismus S. 8.

[19]) Aehnlich A. Menzel, ZOeffR., Bd. 3 (1922/23) S. 269.

[20]) a.a.O. S. 88.

[21]) So auch Otto Lenel, in seiner Rede „Ueber die Reichsverfassung" (Freiburger wissenschaftliche Gesellschaft Heft 7, 1920, S. 4.)

[22]) So auch Hasbach, a.a.O. S. 22; Gmelin, Politisches Handwörterbuch, herausgegeben von Paul Herre, 2. Bd. (1923) S. 279; Carl Schmitt, Verfassungslehre, S. 303; Richard Schmidt, Einführung S. 163; Hoffmann, ArchOeffR. N.F. 7 (1924) S. 259, 302; Schanze, ArchOeffR. N.F. 3 (1922) S. 282; Scheuner, ArchOeffR. N.F. 13 (1927) S. 209 ff.; Koellreutter, ArchOeffR. Bd. 39. (1920) S. 455, Das Parlamentarische System, S. 2 und JahrbOeffR. X (1921) S. 412; Bühler, ArchOeffR. 39 Bd. (1920) S. 362 ff., insbes. S. 384; Max Weber, Gesammelte Politische Schriften, S. 256; Theodor Bauer, a.a.O. S. 44; Stier-Somlo, Komm. zur Verfassung des Freistaats Preußen, S. 169; Meissner, a.a.O. 1923 S. 38. Vgl. auch die Entscheidung des Staatsgerichtshofs für Oldenburg, ArchOeffR. N.F. (1925) S. 224.

nisse des einzelnen Staates liegt einer seiner Vorzüge. Deshalb darf auch zur Auslegung einer Verfassung, die das parlamentarische System vorschreibt, nicht der allgemeine Begriff des parlamentarischen Systems herangezogen werden, denn aus der von uns gegebenen Definition lassen sich Einzelheiten für die konkrete Regelung einer Verfassung nicht ableiten. Einen allgemein anerkannten in Bezug auf Einzelheiten inhaltlich genau bestimmten Begriff des parlamentarischen Systems gibt es nicht.[23]) Es gibt nur verschiedene Formen dieses Systems, die in der Durchführung des dem System zugrundeliegenden Gedankens der maßgeblichen und bei Differenzen ausschlaggebenden Einwirkung der Volksvertretung auf die Regierung wie er in unserer Begriffsbestimmung enthalten ist, graduell und formell sich unterscheiden.[24])

Redslob[25]) charakterisiert das parlamentarische System als ein System des Gleichgewichts zwischen Legislative und Exekutive. Beide Gewalten bieten sich die Stirn. Keine besitzt eine höhere Gewalt, die ihr erlaubt, die andere zu beherrschen. Kollisionen beider Gewalten sind unvermeidlich. Sie müssen ihre Lösung dadurch finden, daß eine Gewalt die andere überzeugt und, wenn dies nicht möglich ist, eine höhere Gewalt auf den Plan tritt, die das Urteil unter den sich streitenden Parteien spricht. Dieses Schiedsrichteramt fällt dem Volke, genauer gesagt der aktiven Wählerschaft, zu. Das Mittel zur Einschaltung dieses Schiedsrichters in den Kampf der Gewalten ist die Auflösung des Parlaments und Neuwahl. „Und je nachdem die frühere Majorität wieder auflebt, oder sich eine neue, dem Ministerium günstige bildet, bricht die eine der bisherigen Gewalten zusammen und geht die andere siegreich aus dem Kampf hervor. Damit ist die Eintracht wieder hergestellt."[26]) Das Volk kann sein Schiedsrichteramt nur ausüben, wenn ihm durch Auflösung des Parlaments während der Wahlperiode die Mög-

---

[23]) Heinrich Herrfahrdt, Schmoller's Jahrbuch für Gesetzgebung, Verwaltung und Volkswirtschaft im Deutschen Reiche, 45. Jahrgang (1921) S. 278 f.

[24]) Jedenfalls kann man die Grundsätze für die Auslegung nicht „aus dem Grundgedanken der parlamentarischen Regierungsweise" herleiten, wie dies Stier-Somlo (a.a.O. S. 141.) will, denn die Grundsätze für die Auslegung einer Verfassung sind dieselben, die für die Auslegung allen Rechtes anzuwenden sind. Gegen Stier-Somlo auch Nawiasky, Grundgedanken S. 82 und Schanze, ArchOeffR. N.F. 3 (1922) S. 281.

[25]) a.a.O. S. 1 ff.

[26]) a.a.O. S. 3.

lichkeit geboten wird, sein Urteil auch außerhalb der regulären Wahlen zur Volksvertretung zu fällen. Funktioniert der Auflösungsapparat wie z. B. in Frankreich nicht, so muß sich eine erdrückende Uebermacht des Parlaments herausbilden. Die jederzeitige Möglichkeit der Balancierung der Gewalten geht verloren, das Parlament ist infolge seiner gegenüber der Regierung stärkeren Stellung während einer festen Periode, der Wahlperiode, „sein eigener Herr und Meister".[27]) Deshalb nennt Redslob das parlamentarische System mit Gleichgewichtsmöglichkeit das „wahre", das parlamentarische System mit ständigem Uebergewicht des Parlaments das „unechte".[28]) In Württemberg, dessen Verfassung dem Landtag eine stärkere Stellung als der Regierung eingeräumt hat, wäre somit nach der Terminologie Redslob's das unechte parlamentarische System verfassungsrechtlich festgelegt. Irgend ein Gewinn wird durch diese subjektive Unterscheidung Redslob's nicht erzielt. Ob der Macht des Parlaments hemmende Gegengewichte gegenüber stehen (wahres parlamentarisches System im Sinne Redslob's) oder nicht (unechtes parlamentarisches System im Sinne Redslob's), spielt für den Begriff des parlamentarischen Systems keine Rolle, sondern bildet eine Besonderheit der einzelnen Verfassungen. Thoma[29]) lehnt die Lehre Redslob's denn auch mit guten Gründen ab.[30])

---

[27]) a.a.O. S. 133.

[28]) a.a.O. S. 180 nennt Redslob das französische parlamentarische System auch „nicht autenthisch".

[29]) Archiv für Sozialwissenschaft und Sozialpolitik, 46. Bd. (1918/19) S. 829 f.

[30]) Ebenfalls ablehnend: Menzel, ZOeffR. Bd. 2 (1921) S. 441 und Bd. 3 (1922) S. 269 f.; Schelcher, ArchOeffR. N. F. 2 (1921) S. 266, Anm. 15; Glum, ArchOeffR. N. F. 15 (1928) S. 453. Anhänger der Redslob'schen Lehre war vor allem Hugo Preuss, vgl. z. B. Staat, Recht und Freiheit, S. 387. Die Ausdrucksweise Redslob's verwenden Hübner, Staatsform der Republik S. 197 ff.; Stier-Somlo, Staatsrecht I, S. 366 ff., 600.

Schon vor Redslob hat Fahlbeck (Die Regierungsform Schwedens, 1911) den Unterschied von monistischem und dualistischem Parlamentarismus herausgearbeitet. Der Unterschied zwischen Fahlbeck und Redslob besteht nur darin, daß letzterer den monistischen Parlamentarismus als unechten, den dualistischen als wahren bezeichnet und England in die Abteilung des dualistischen Parlamentarismus versetzt, während Fahlbeck England zum monistischen Parlamentarismus rechnet. Redslob seinerseits ist stark beeinflußt von Duguit (Traité de droit constitutionel, 2 Bände, 1911).

Abgesehen von der Terminologie Redslob's und seinen oben beanstandeten Ausführungen ist ihm sachlich zuzustimmen, wenn er sich gegen eine absolutistische Stellung des Parlaments wendet. So auch Lukas, a.a.O. S. 44.

Wir wiederholen deshalb: Parlamentarisches System ist diejenige Regierungsform, bei der das Parlament gegenüber der Regierung ein entscheidendes Uebergewicht dadurch hat, daß die Regierung und die einzelnen Minister in ihrer Existenz vom Parlament abhängig sind.[31]) Dieses Verhältnis von Parlament und Regierung pflegen die deutschen Verfassungen mit der Formel auszudrücken: „Die Regierung bedarf des Vertrauens der Volksvertretung."

Das Uebergewicht über die Regierung erlangt die Volksvertretung dadurch, daß sie das gesamte Ministerium und jeden einzelnen Minister abberufen kann. Deshalb bezeichnet jetzt Thoma[32]) das parlamentarische Regierungssystem als „das System, wonach eine Parlamentsmehrheit das gesamte Ministerium und jeden einzelnen Minister abberufen und das Staatsoberhaupt des Reiches indirekt zur Ernennung einer der Mehrheit genehmen Regierung zwingen kann". Thoma hebt bei dieser Definition das Mittel, durch welches das entscheidende Uebergewicht des Parlaments über die Regierung hergestellt wird, besonders hervor, während uns das Kräfteverhältnis der beiden Staatsorgane das Wesentliche, dagegen das Abberufungsrecht des Parlaments das in zweiter Reihe stehende Mittel zur Herstellung dieses Kräfteverhältnisses zu sein scheint.

II.

Nicht ohne Bedeutung für die Gesamtbeurteilung einer Verfassung mit parlamentarischem System ist die Frage, ob wir es mit einem monistischen oder dualistischen System zu tun haben. Häufig findet man in der Literatur die parlamentarisch regierte Republik als gewaltenverbindende bezeichnet im Gegensatz zur gewaltentrennenden Republik etwa der Vereinigten Staaten von Nordamerika oder der Schweiz[33]). Es ist richtig,

[31]) Aehnlich wie hier Koellreutter, Die Politischen Parteien, S. 71. Georg Jellinek, Ausgewählte Schriften und Reden, Berlin 1911, Bd. 2, S. 283 definiert: „Es ist ein Staat, in welchem das Parlament die rechtliche Macht besitzt, die Minister zum Rücktritt zu zwingen". Vgl. auch Schanze, a.a.O. S. 284. Zu sehr vom historischen Standpunkt geht Bauer (a.a.O. S. 57 Note 1) aus, wenn für ihn das parlamentarische System an und für sich nur eine Kampfform gegen die Regierung „von oben her" darstellt.

[32]) Handbuch des Deutschen Staatsrechts S. 195.

[33]) Hatschek, Deutsches und Preußisches Staatsrecht 1. Bd., S. 39, 41, Institutionen III, S. 53, 57; Redslob a.a.O. S. 7; v. Blume, Handbuch der Politik 3. Aufl. 1921, Bd. 1, S. 342; Triepel, ArchOeffR. Bd. 39 (1920), S. 537; Stier-Somlo, Staatsrecht I S. 103, 365; Thoma, ArchOeffR. N.

daß beim Fehlen des parlamentarischen Systems Regierung und Volksvertretung rechtlich — nicht aber politisch — voneinander völlig unabhängig sind und so die Gewaltentrennung relativ streng durchgeführt ist[34]). Wir haben auch das Wesen des parlamentarischen Systems gerade darin gesehen, daß das Parlament ein Uebergewicht über die Regierung besitzt, so daß also eine gewisse Verbindung zwischen Legislative und Exekutive hergestellt ist. Insofern kann man von einem monistischen System der Gewaltenverbindung sprechen. Es muß aber dabei immer im Auge behalten werden, daß Verbindung in diesem Sinne nicht Verschmelzung, sondern ein Aufeinanderwirken bedeutet, daß diese Verbindung nur zwischen den obersten Staatsorganen und auch hier nur zwischen Gesetzgebung und Verwaltung, nie mit der Rechtsprechung hergestellt ist.[35]) Im Uebrigen bleibt die gesamte Gewaltenorganisation staatsrechtlich betrachtet eine dualistische.[36]) Jedenfalls darf man aus der Gewaltenverbindung nicht eine restlose Unterwerfung der Regierung unter das Parlament folgern.[37]) Richtig ist nur so viel, daß bei der Gewaltentrennung das Verhältnis von Parlament und Regierung auf Gleichordnung beruhen soll, während bei der Gewaltenverbindung gefördert durch die Abhängigkeit der Regierung vom Vertrauen der Volksvertretung eine Tendenz des Parlaments zur Vorherrschaft besteht, die zu einem hemmungslosen Parlamentsabsolutismus führen kann, aber weder soll noch muß.[38]) Daß beim parlamentarischen System eine

F. 1 (1921), S. 235, Handbuch des Deutschen Staatsrechts, S. 196; Richard Schmidt, Allgemeine Staatslehre, Leipzig 1901/03, II S. 735 ff. Für den württembergischen Verfassungsentwurf vgl. Viktor Bruns, Stuttgarter Neues Tagblatt Nr. 43 v. 25. 1. 1919.

[34]) Das bedeutet aber keine Teilung der Staatsgewalt, sondern nur eine organisatorische Ordnung ihrer Funktionen. „Unteilbarkeit der Staatsgewalt ist nicht Uneinteilbarkeit", sagt treffend Anschütz, Systematische Rechtswissenschaft, 2. Aufl. S. 372.

[35]) Vgl. § 40 WV.: „Soweit die Behörden und Beamten Rechtsstreitigkeiten entscheiden, sind sie nur dem Gesetz unterworfen."

[36]) v. Blume, Handbuch der Politik, 3. Aufl. 1921, Bd. 1 S. 342; Lukas, a.a.O. S. 26.

[37]) Wittmayer, Die Weimarer Reichsverfassung, S. 314.

[38]) Vgl. v. Blume, Handbuch der Politik, 3. Aufl. 1921, Bd. 1 S. 342. Den absolutistischen Zug des Parlamentarismus betonen auch Carl Schmitt (Hochland 23. Jahrg. Bd. 2, 1925/26, S. 269) und Bornhak (Grundriß a.a.O. S. 17 f.) sowie Max Weber (Gesammelte Politische Schriften S. 212). Parlamentsabsolutismus ist deshalb keineswegs „im tiefsten Sinne undemokratisch", wie Koellreutter (Das parlamentarische System S. 9, 13) und Stier-Somlo (Deutsches Reichs- und Landesstaatsrecht I S. 372, 538) meinen.

Balancierung der Gewalten vorhanden sein kann, ist nicht zu bezweifeln. Redslob hat ja diese Erscheinungsform des Systems, die er in England verwirklicht glaubt, für die „wahre" erklärt. Tatsächlich ist die zu Uebergriffen geeignete Stellung des Parlaments nicht ein Wesensmoment, sondern eine Folge des parlamentarischen Systems und Schelcher[39]) sieht deshalb im Parlamentsabsolutismus mit Recht eine Entartung des parlamentarischen Systems.[40])[41])

§ 4. Das grundsätzliche Verhältnis von Landtag und Regierung.

I.

Das grundsätzliche Verhältnis, in dem Landtag und Regierung nach der Verfassung zu einander stehen, soll hier nur so weit untersucht werden, als seine Klarstellung zur Erkenntnis der bei der Regierungsbildung auftauchenden Probleme notwendig ist und es nicht in dem Abschnitt über die Regierungsbildung zu behandeln sein wird oder im vorhergehenden Paragraphen bereits erläutert wurde.

Der Art. 17 der RV. hat durch die Normativvorschrift, daß die Landesregierungen wie die Regierung des Reiches (Art. 54 der RV.) des Vertrauens der Volksvertretung bedürfen, eine gewisse Einheitlichkeit der Regierungsform und der verfassungsrechtlichen Strukturgrundlage in sämtlichen deutschen Ländern erzwungen. So ist auch die WV. weitgehend durch den Art. 17 der RV. bestimmt.[42]) Da dieser aber nur das parlamentarische System, ja nach der neuesten Auffassung nicht einmal dieses[43]), vorschreibt, war es den Ländern überlassen, die Regelung des parlamenta-

[39]) ArchOeffR. N. F. 2 (1921) S. 270 f.

[40]) v. Freytagh-Loringhoven, Die Weimarer Verfassung, S. 121 Anm. 1, sagt zu unrecht ganz allgemein, die deutschen Länder seien völlig dem Mehrheitsabsolutismus ausgeliefert.

[41]) Preuss, Staat, Recht und Freiheit, S. 426 wendet sich andererseits mit Recht gegen „ein allzugroßes Ueberwuchern" der Einrichtungen des Mißtrauens.

[42]) Gerade die WV. hat nicht nur den Art. 17 berücksichtigt, sondern ist in allen ihren Teilen unter steter Beachtung der neuen Reichsverfassung bzw. ihrer Entwürfe entstanden. Der württ. Verfassungsgesetzgeber ließ sich bei der Beratung des Verfassungswerks vor allem von dem Gedanken der Reichseinheit leiten und bemühte sich, die neue Verfassung in Uebereinstimmung mit dem Geist der RV. zu bringen.

[43]) Vgl. Anschütz, Reichsverfassung zu Art. 17 (S. 128 ff.) und die dortigen erschöpfenden Literaturangaben. Darnach genügt, daß der Primat der Volksvertretung in irgend einer Form gewahrt bleibt.

rischen Systems im einzelnen nach ihren Wünschen zu treffen. Die WV. hat dies in ihren §§ 27, 28 getan. Die Vorschrift des § 27 Abs. 2 Satz 2, wonach das Staatsministerium des Vertrauens des Landtags bedarf, in Verbindung mit dem Abberufungsrecht des § 28 bedeutet nach dem von uns gebildeten Begriff des parlamentarischen Systems dessen Verankerung in der württembergischen Verfassung. Damit ist das grundsätzliche Verhältnis von Landtag und Regierung festgelegt.

Es ist selbstverständlich, daß das Verhältnis von Regierung und Volksvertretung in allen Staaten mit parlamentarischer Regierungsform ohne Rücksicht auf die Einzelregelung, die das System in den verschiedenen Staaten gefunden hat, gewisse übereinstimmende Grundzüge aufweisen und — abgesehen von graduellen Verschiedenheiten – in allen diesen Staaten gemeinsame Wesensmomente zeigen muß. Da in Württemberg das parlamentarische System eingeführt ist, müssen sich diese Grundzüge auch in Württemberg zeigen. Aus unserer Begriffsbestimmung des parlamentarischen Systems ergibt sich, daß bei dieser Regierungsform die Regierung und die Minister in ihrer Existenz vom Willen der jeweiligen Landtagsmehrheit abhängig sind. Diese Abhängigkeit zeigt sich in der WV. darin, daß der Landtag berechtigt ist, jederzeit ohne Angabe von Gründen mit einfacher Stimmenmehrheit das Staatsministerium abzuberufen oder die Entlassung einzelner Minister zu verlangen.

Es lag nahe, daß die Staatsrechtswissenschaft den Versuch gemacht hat, sich dieses eigenartige Verhältnis von Regierung und Landtag in einer demokratischen Republik mit parlamentarischem Regierungssystem an einem Beispiel zu verdeutlichen. Man hat Vergleiche gefunden, die jeder in seiner Art zur Erklärung und Verdeutlichung eines oder mehrerer Wesensmomente des parlamentarischen Systems vorteilhaft sein mögen, hat aber dabei manchmal übersehen, daß es sich eben nur um Vergleiche handelt, und sich verleiten lassen, falsche Schlüsse aus diesen Vergleichen zu ziehen.

Die Einen[44]) sehen in der parlamentarisch regierten demokratischen Republik im Parlament einen Ausschuß des Volkes

[44]) Richard Schmidt, Einführung S. 80; Wittmayer, Die Weimarer Reichsverfassung, S. 351; Hatschek, Deutsches und Preußisches Staatsrecht Bd. 1 S. 52; Wuermeling, a.a.O. S. 356 f.; Nawiasky, Bayerisches Verfassungsrecht, S. 78; v. Blume, Handbuch der Politik, 3. Aufl. (1921) Bd. 1, S. 369 f.; Stier-Somlo, Die Verfassung des Deutschen

(der aktiven Wählerschaft), in der Regierung einen Ausschuß des Parlaments.[45]) Für die WV. wird diese Ausschußidee vor allem durch v. Blume vertreten.[46])

Rein technisch betrachtet läßt sich gegen die Bezeichnung des Landtags als Ausschuß des Volkes nichts einwenden. Mit einer technischen Erklärung ist uns aber nicht gedient, sie betrifft nur das äußere, nicht das innere Verhältnis von Volk und Landtag. Nach der Verfassung ist der Landtag die Repräsentation des Volkes. Seidler[47]) nennt Repräsentation „diejenige Art des genossenschaftlichen Organisationsprinzips der Staatsgewalt, vermöge deren eine von den Volksgenossen gewählte, kollegial organisierte Repräsentativversammlung die der Volksgesamtheit zustehenden Rechte absorptiv auszuüben berufen ist." Damit, daß er der Volksvertretung ihre Aufgaben im Verhältnis zum Volk absorptiv zuschreibt, hat Seidler den Kern des Problems getroffen. Nichts anderes wollen auch § 22 WV. und Art. 21 RV. sagen, wenn sie erklären, daß die Abgeordneten nach freier Ueberzeugung und ohne Gebundenheit an Aufträge oder Weisungen stimmen. Der Landtag ist nur im politischen Sinn die Vertretung des Volkes. Juristisch liegt ein Vertretungsverhältnis nicht vor.[48]) Da das Volk kein Rechtssubjekt ist, sondern nur Organ des Rechtssubjektes Staat, so können die Abgeordneten auch nicht Stellvertreter dieses nicht existierenden Rechtssubjektes sein. Die Abgeordneten sind vielmehr wie das Volk selbst Organ des Staates.[49])

Reichs, S. 141, Deutsches Reichs- und Landesstaatsrecht, S. 538, Preußisches Verfassungsrecht, S. 149; Koellreutter, DJZ. 1925 Sp. 173 f.; Hubrich, a.a.O. S. 87; Giese, Grundriß S. 69; Meissner, Das neue Staatsrecht, S. 90; Seifriz, a.a.O. S. 50; v. Blume, Prot. 1919, S. 169; v. Hieber, Prot. 1919, S. 185. Auch Bazille, a.a.O. 5. Aufl. S. 61 spricht von einer „Art Ausschuß des Landtags".

[45]) Die Ausschußtheorie stammt wohl, wie Hatschek (Institutionen III, S. 563) nachzuweisen sucht, von Bagehot. Vgl. zur Entstehung der Ausschußtheorie auch Carl Schmitt, Verfassungslehre S. 266, 304, Parlamentarismus S. 42.

[46]) a.a.O.; ebenso Seifriz a.a.O. S. 61 ff. Auch v. Pistorius (a.a.O. S. 94) hält die Regierung „gewissermaßen" nur für den geschäftsführenden Ausschuß des Landtags.

[47]) a.a.O. S. 99.

[48]) Daß es sich bei der Repräsentation um eine Fiktion handelt, hebt auch Thoma (Handbuch des Deutschen Staatsrechts, S. 193) hervor.

[49]) Seidler (a.a.O. S. 100 ff.) führt aus, daß Repräsentation auf der Idee der Auslese aus einer Gesamtheit beruht, damit die Ausgelesenen die Rechte, die die Gesamtheit wegen ihrer Schwerfälligkeit nicht selbst auszuüben vermag, an ihrer Stelle ausüben. Was die Repräsentanten beschließen, soll gelten, wie wenn es die Gesamtheit beschlossen hätte. Das dadurch geschaffene Verhältnis von Gesamtheit und Repräsentation nennt Seidler absorptiv.

Unter einem Ausschuß versteht man einen aus einer Personenvereinigung ausgewählten Kreis von Mitgliedern, der die Aufgabe hat, innerhalb der Zuständigkeit der Personenvereinigung Aufgaben für diese nach ihren Weisungen zu erledigen. Ein solcher Ausschuß ist der Landtag aber nicht, denn seine Zuständigkeit und die des Volkes decken sich nach der Verfassung in keiner Weise.[50])

Trifft demnach die Ausschußidee schon für das Verhältnis von Volk und Landtag nicht zu, so versagt dieser Vergleich gänzlich für das Verhältnis von Landtag und Regierung. Die Regierung ist kein Ausschuß des Landtags. Hier hinkt der Vergleich schon im Technischen. Nach der WV. können nicht nur Mitglieder des Landtags, sondern auch Nichtparlamentarier zu Ministern berufen werden. Entscheidend für die Berufung soll nach dem Sinn der Verfassung die persönliche Eignung für das Amt sein, wodurch allerdings keine Gewähr geboten ist, daß dieser Gedanke der Auswahl der Besten im politischen Leben Württembergs nun auch seine restlose Verwirklichung finden wird.

Der oben gegebene Begriff des Ausschusses paßt aber auch abgesehen von der Möglichkeit der Berufung von Nichtparlamentariern zu Ministern für das Verhältnis von Landtag und Regierung nicht. Die Regierung übt ihre Befugnisse nicht im Auftrag und im Rahmen der Zuständigkeit des Landtags aus, sondern sie hat Aufgaben zu erledigen, die nicht solche des Landtags sind. Die Zuständigkeiten des Landtags und der Regierung sind in der Verfassung geregelt. Die Staatsminister sind an Weisungen des Landtags nicht gebunden. Das Staatsministerium handelt nicht im Namen oder in Vertretung des Landtags, die Minister sind nicht Beauftragte der Volksvertretung.[51]) Der Landtag kann das Staatsministerium abberufen oder die Entlassung einzelner Minister verlangen, aber der Regierung bzw. den Ministern wachsen ihre Befugnisse, solange sie im Amte sind, aus eigenem Rechte zu. Abzulehnen ist die Ansicht

---

[50]) Ebenso Bauer, a.a.O. S. 62.

[51]) Anders für das parlamentarische System überhaupt Wittmayer, Demokratie und Parlamentarismus, S. 91, der in der Regierung ein Geschöpf und Werkzeug des Landtags sieht, ihm zuzustimmen aber, wenn er vor einer Unterschätzung der führenden Stellung der Regierung warnt. Anders für die RV.: Bruno Ablass, Des Deutschen Reiches Verfassung, S. 65 und Meissner, Das neue Staatsrecht, S. 90.

von Pistorius',[52]) der behauptet, auch die Exekutive stehe dem Landtag zu, da er die Ausführung der Gesetze zu überwachen habe und auch tatsächlich die Regierung insofern führe, als die oberste Regierungsbehörde, das Staatsministerium, völlig von ihm abhängig sei. Eine derartige Stellung nimmt die württembergische Regierung weder rechtlich noch politisch ein.[53]) Abzulehnen ist auch die Darstellung v. Blume's[54]) und v. Pistorius',[55]) wenn sie fast wörtlich übereinstimmend den Aufbau der Staatsgewalt in Württemberg dahin schildern, daß die vom Volke ausgehende Staatsgewalt auf den Landtag übertragen werde und dieser seinerseits die Regierungsgewalt auf das Staatsministerium übergehen lasse. Berufe der Landtag die Regierung ab, so nehme er die Regierungsgewalt wieder an sich und ebenso könne das Volk die Staatsgewalt wieder an sich ziehen, indem es die Initiative zur Gesetzgebung oder Abberufung des Landtags ergreife.[56]) Was das Verhältnis von Volk und Landtag betrifft, so sei nur darauf hingewiesen, daß Subjekt der Staatsgewalt immer der Staat selbst ist, es könnte sich also nur um die Uebertragung der Ausübung der Staatsgewalt handeln. Die Auffassung, daß der Landtag die Regierungsgewalt, die ihm selbst nie zusteht, dem Staatsministerium übertrage, ist wohl durch die Fassung des § 26 Abs. 1 Satz 1 der WV. veranlaßt worden.[57])[58]) In Wahrheit erhält die Regierung ihre Befugnisse nicht vom Landtag übertragen, sondern sie stehen ihr unmittelbar auf Grund der Verfassung zu.

Die jeweilige personelle Zusammensetzung des Staatsministeriums, hängt — eine Folge des parlamentarischen Systems — vom Willen der Landtagsmehrheit ab, die dem jeweiligen

---

[52]) a.a.O. S. 94.

[53]) So auch v. Blume, Handbuch der Politik, 3. Aufl. (1921) Bd. 1, S. 342; Bazille, a.a.O. 5. Aufl. S. 59.

[54]) JahrbOeffR. IX (1920) S. 175.

[55]) a.a.O. S. 93.

[56]) Aehnlich Weller, a.a.O. S. 187, 189 und v. Hieber, Stuttgarter Neues Tagblatt Nr. 33 vom 20. 1. 1919.

[57]) Vgl. Bazille, a.a.O. 5. Aufl. zu § 26.

[58]) Unrichtig auch Hatschek, Institutionen III, S. 11, mit seiner Annahme, der Landtag könne sich der Regierung substituieren. Dagegen auch Rothenbücher, Die Stellung des Ministeriums, S. 25. Das Staatsministerium ist unmittelbares Staatsorgan. Unmittelbare Staatsorgane stehen rechtlich im Verhältnis der Gleichordnung zu einander und nehmen Rechtsgrund und Umfang ihrer amtlichen Zuständigkeit aus der Verfassung (vgl. Nawiasky, Bayerisches Verfassungsrecht S. 48).

Ministerium zustehenden Rechte und Pflichten stammen nicht vom Landtag, sondern beruhen auf der Verfassung.[59])

Im Uebrigen ist der Begriff des Ausschusses derart allgemein und verschwommen, daß sich aus ihm überhaupt keine Schlüsse ziehen lassen. In der Nationalversammlung ist die Ausschußtheorie auch ausdrücklich abgelehnt worden.[60])

Andere[61]) vergleichen den Aufbau der parlamentarisch regierten demokratischen Republik mit einer Pyramide, deren breite Basis das Volk, deren Mittelbau das Parlament und deren Spitze die Regierung bildet. „So entfaltet sich der Gedanke der Machtübertragung durch Wahl und Auftrag von unten nach oben vom Volk durch seine Vertretung auf seine Regierung".[62]) Gegen den Gedanken der Machtübertragung ist dasselbe zu sagen, was eben gegen die Machtübertragung bei der Ausschußtheorie ausgeführt wurde. Das Staatsministerium leitet seine Befugnisse von der Verfassung ab und erhält seine Macht von niemand übertragen. Soweit der Vergleich mit einer Pyramide die Totalität und den engen Zusammenhang des gesamten Staatsorganismus versinnbildlichen soll, ist ihm zuzustimmen. Gerade für das parlamentarische System eignet sich das Bild aber im Uebrigen deshalb nicht, weil dabei übersehen wird, daß der einzelne Staatsbürger gleichzeitig zu allen drei Stufen der Pyramide gehören kann. Der Vergleich ist deshalb schon rein technisch nicht richtig. Auch das für den Aufbau des parlamentarisch regierten demokratischen Staates so charakteristische fluktuierende Element, die Wechselströmungen zwischen Volk und Parlament, Volk und Regierung und Parlament und Regierung, kommt bei diesem Vergleich nicht zum Ausdruck, vielmehr wird der gegenteilige Eindruck eines denkbar starren Systems hervorgerufen.[63]) Deshalb dürfte Rothenbücher[64]) zuzustimmen sein, dem sich das Bild unseres Verfassungsrechts nicht als ein von einer einheitlichen Spitze geleitetes Ganzes darstellt, sondern „als ein Gefüge ineinandergreifender sich gegenseitig bedingender und beschränkender Organe".

[59]) Ebenso für Sachsen Schanze, ArchOeffR. N.F. 3 (1922) S. 271, für Bayern Nawiasky, Bayerisches Verfassungsrecht, S. 103, 194.
[60]) Sten. Ber. S. 302.
[61]) Vgl. Nawiasky, Die Stellung der Regierung S. 6 ff.
[62]) Nawiasky, a.a.O.
[63]) Das bemerkt Nawiasky selbst; vgl. sein Bayerisches Verfassungsrecht, S. 72 ff.
[64]) Die Stellung des Ministeriums S. 64.

Endlich finden wir bei Nawiasky[65]) noch eine Art Umkehrung des Pyramidenbeispiels. Er vergleicht den Aufbau des Staates mit dem Aufbau eines Trones. Auf dem Trone selbst sitzt das souveräne Volk auf den Stufen des Trones steht das Parlament und zu unterst kauert die Dienerin, die Regierung. Auch dieses Bild gibt die Züge des staatsrechtlichen Aufbaues und des Verhältnisses von Landtag und Regierung verzerrt wieder. Volk, Landtag und Regierung sind alle drei Staatsorgane, keines ist der Diener des andern, jedes ist in seiner Art und in seinem von der Landesverfassung geregelten Aufgabenkreis berufen, zum Wohle des Staates in einträchtiger Zusammenarbeit mitzuwirken. Ein solches Zusammenwirken wird erst ermöglicht und erfolgversprechend, wenn eine geistige Homogenität aller Staatsorgane geschaffen wird.

II.

Diese geistige Einheit aller Staatsorgane herzustellen bezweckt der Aufbau des modernen Staates und ist das Ziel des parlamentarischen Systems. Durch das moderne Wahlrecht soll eine alle Schichten und Interessenkreise der Wählerschaft wiederspiegelnde Versammlung geschaffen werden, die alle widerstreitenden Interessen ihrer Mitglieder auszugleichen und unabhängig vom Volke selbst dessen Willen zu bilden berufen ist. Der Interessenausgleich ist eine der Hauptaufgaben des Landtags. Dieser Ausgleich kann sich umso reibungsloser vollziehen, je elastischer die zur Verfügung stehenden staatsrechtlichen Formen sind. Gerade die innere Elastizität ist ein Vorzug des parlamentarischen Systems. Sie erlaubt jeder einigermaßen bedeutenden politischen Kräftegruppe ihr Gewicht in die Wagschale zu werfen und nötigt solche Gruppen nicht zu dem Versuch einer gewaltsamen Durchsetzung ihrer Ziele, der — er sei von Erfolg begleitet oder nicht — immer eine Erschütterung des Staatslebens nach sich zieht. Die Volksvertretung soll darauf bedacht sein, daß die Regierung von Männern geführt wird, die Anhänger der von der Landtagsmehrheit vertretenen politischen Ideen sind.

Das Staatsministerium soll die Regierung im Sinne der ihr vertrauenden Landtagsmehrheit führen zum Besten des Staates, nicht einer Partei. Das bedeutet nicht, daß das Staatsministe-

[65]) Die Stellung der Regierung, S. 7.

rium nur die ausführende Hand, der Beauftragte des Landtags ist. Im Gegenteil hat das Staatsministerium die Regierung stets im Interesse des ganzen Volkes zu führen und es ist seine Pflicht, den Landtag für dieses Interesse zu gewinnen. Die Minister sind dafür verantwortlich, daß ihre Maßnahmen dem Wohle des Staates dienen und sich im Rahmen der Gesetze halten, nicht dafür, daß sie den Wünschen des Landtags oder seiner Mehrheit nachkommen. Daraus folgt, daß sie den Weisungen des Landtags keine Folge zu leisten, sondern als selbstverantwortliche Männer freie Entschließungen zu fassen haben.[66])

Daraus, daß der Landtag den Staatspräsidenten wählt, läßt sich nicht etwa herleiten, daß der Staatspräsident Rechte des Landtags ausübe, denn daraus, daß jemand von einem anderen zur Ausübung seines Amtes bestellt wird, geht nicht hervor, daß der Bestellte Rechte des Bestellenden ausübt.[67]) Dieser Satz gilt nur für die rechtsgeschäftliche Bestellung eines Vertreters im Privatrecht.

Freilich steht wie in jedem parlamentarisch regierten Staate auch in Württemberg das Staatsministerium in einem Abhängigkeitsverhältnis zum Landtag, da es dessen Vertrauen bedarf. Es ist aber deshalb nicht geschäftsführendes Organ des Landtags, sondern des Staates selbst. Es ist dem Landtag weder zum Gehorsam verpflichtet noch ihm untergeordnet.[68]) Nawiasky[69]) betont mit Recht, daß zwischen Führern und Geführten ein gegenseitiges Abhängigkeitsverhältnis besteht und auch die Minister von der oder den hinter ihnen stehenden Parteien Gefolgschaft verlangen können.[70])

---

[66]) Richtig Bazille, a.a.O. 5. Aufl. S. 59; vgl. auch oben S. 15 dieser Abhandlung.

[67]) Deshalb liegt auch in dem Recht des Staatsministeriums die Frage der Landtagsauflösung dem Volke vorzulegen (§ 16 WV.), obwohl die Regierung jederzeit vom Landtag abberufen werden kann, kein innerer Widerspruch, wie Koellreutter, ArchOeffR. Bd. 39 (1920) S. 454 meint.

[68]) Auch Nawiasky, Bayerisches Verfassungsrecht S. 72, Grundgedanken S. 87 f. hebt hervor, daß die Minister nicht sklavische Vollstrecker gegebener Aufträge, sondern Träger eigener Entschlüsse sind.

[69]) Siehe Anmerkung 68.

[70]) Ebenso: Stier-Somlo, Deutsches Reichs- und Landesstaatsrecht I, S. 103, Preußisches Verfassungsrecht S. 58; Scheuner, ArchOeffR. N.F. 13 (1927) S. 223 f.; Hubrich, a.a.O. S. 87; Bauer, a.a.O. S. 140; Schanze, ArchOeffR. N.F. 3 (1922) S. 318, 258. Schanze geht aber zu weit, wenn er (a.a.O. S. 316) ausführt, die Selbständigkeit der Regierung gegenüber der Volksvertretung sei ein Kennzeichen der parlamentarischen Regierung.

Eine Unterordnung der Regierung unter den Landtag läßt sich aus den §§ 6 und 8 der WV. nicht ableiten. Die dort dem Landtag zugeteilten Befugnisse sind Voraussetzungen für die Kontrolle, die der Landtag über die Regierung auszuüben in der Lage sein muß, wenn das in § 27 der WV. vorgeschriebene Vertrauensverhältnis möglich sein soll. Daraus, daß dem Landtag Kontrollrechte gegenüber der Regierung zustehen, darf nicht gefolgert werden, daß zwischen beiden Organen ein Ueber-, bzw. Unterordnungsverhältnis bestehe. Die leitende Stellung, die die Regierung im Staatsorganismus einnimmt, hebt sie über eine untergeordnete Stellung hinaus.[71]) Wenzel[72]) hat das Verdienst, darauf hingewiesen zu haben, daß eine abhängige Instanz nicht immer untergeordnet sein muß, dagegen jede untergeordnete abhängig ist.[73]) Wäre die Regierung ein dem Landtag untergeordnetes Organ, so hätte es nicht der Vorschrift des § 6 bedurft, nach der der Landtag die Ausführung der Gesetze überwacht. Das würde sich von selbst verstehen. Auch für eine Verantwortlichkeit ist nur dann Platz, wenn die Minister auf eigene Faust tätig sind, dazu sind aber Untergeordnete nicht befugt. Endlich verlangt die Verfassung für gewisse Regierungsakte (vgl. z. B. §§ 54, 55) die Zustimmung des Landtags, woraus der Schluß zu ziehen ist, daß die Regierung im übrigen selbständig handelt, denn ohne Zweifel wird diese Zustimmung des Landtags zu Regierungsmaßnahmen von der Verfassung als eine Ausnahme angesehen. Die Regierung und die Minister sind vom Landtag in ihrer Existenz, nicht aber in ihren Entschließungen abhängig.

Es soll natürlich nicht bestritten werden, daß der Landtag durch die jederzeitige Abberufungsmöglichkeit des § 28 der WV. einen politischen Druck auf die Regierung auszuüben in der Lage ist. Der Landtag wird aber von diesem Mittel nur bei ihm besonders wichtigen, grundsätzlichen Differenzen mit der

---

[71]) Hoffmann, ArchOeffR. N.F. 7 (1924) S. 284 irrt mit seiner Annahme, daß in Württemberg dem Staatsministerium jedwede Selbständigkeit von Bedeutung auf Grund der Verfassungsbestimmungen fehle. Anderer Ansicht Meissner, Das neue Staatsrecht S. 46 und v. Blume, JahrbOeffR. IX (1920) S. 175.

[72]) Juristische Grundprobleme, S. 183.

[73]) Unrichtig deshalb Bohnacker, a.a.O. § 22, wenn er glaubt, das Staatsministerium sei dem Landtag „verantwortlich, also subordiniert." Aber auch er lehnt eine Oberaufsicht des Landtags im Sinne eines Eingriffsrechts mit Berichtigungsfunktion und Weisungsbefugnis streng ab (a.a.O. § 49).

Regierung Gebrauch machen, denn auch für den Landtag sind häufige Regierungswechsel und die damit verbundenen Regierungsbildungen durchaus nicht immer etwas Erwünschtes. Es darf auch nicht übersehen werden, daß die Regierung je nach der politischen Lage ihrerseits einen politischen Druck auf den Landtag — etwa mit einer Rücktrittsdrohung — ausüben kann.[74]) Von dem Mittel der Rücktrittsdrohung hat z. B. in Württemberg das Ministerium Hieber in der Sitzung vom 20. Dezember 1923[75]) anläßlich der Vorlage eines Ermächtigungsgesetzes mit Erfolg Gebrauch gemacht. Als die Regierung Hieber am 22. März 1924[76]) dieses Mittel bei dem Versuch der Durchführung einer Verwaltungsvereinfachung zum zweiten Male anwandte, kam sie freilich darüber zu Fall.

Außerdem erwachsen der Regierung aus dem Gesetz der kleinen Zahl, aus ihrer strafferen Organisation gegenüber dem Landtag große Gegenkräfte. Es ist dies das Gesetz der politischen Führung, wie es Wieser und Max Weber genannt haben.

Für das Kräfteverhältnis zwischen Landtag und Regierung ist es endlich von großer Bedeutung, daß der württembergische Landtag das englische Zwei-Parteien-System nicht kennt und damit eine festgefügte, schlagfertige Mehrheit nicht besitzt. Die dadurch verursachte Erschwerung der Regierungsbildung schwächt zwar einerseits die Stoßkraft der Regierung, andererseits verhindert sie aber auch, daß die jeweilige Regierung in vollständige Abhängigkeit von der Landtagsmehrheit gerät.

Ob beide Organe, Regierung und Landtag, von den ihnen zustehenden rechtlichen Befugnissen vollen Gebrauch machen und sich damit die denkbar stärkste rechtliche Position verschaffen, wird stets von den Trägern der Organe abhängen. Entscheidend für das Verhältnis von Landtag und Regierung werden in dem von der Verfassung gegebenen Rahmen stets die Persönlichkeiten sein. Mögen die Persönlichkeiten, die das Staatsministerium bilden, durch die vielfache Bindung an politische Machtfaktoren an der Auswertung ihrer durch die Verfassung

---

[74]) So auch Nawiasky, Grundgedanken, S. 87, Bayerisches Verfassungsrecht, S. 73; Schanze, a.a.O. S. 277; Hans Gmelin, Artikel „Parlament und Regierung" in Politisches Handwörterbuch, herausgegeben von Paul Herre, 2. Bd. (1923) S. 280.

[75]) Prot. 1923, S. 5255.

[76]) Prot. 1924, S. 5567.

gegebenen Rechtsstellung auch mitunter gehindert sein, die Organstellung des Staatsministeriums selbst und der Minister kann dadurch nicht geändert werden. Sie ist über den politischen Wellengang hinausgehoben. Darin liegt die Bedeutung ihrer verfassungsrechtlichen Verankerung. Im Interesse der neuen Verfassung ist es aber dringend erwünscht, daß alle Staatsorgane von den ihnen eingeräumten Zuständigkeiten in vollem Umfange Gebrauch machen.

Wir kommen zu dem Schlusse, daß wie die Reichsregierung dem Reichstag, so das württembergische Staatsministerium dem Landtag gegenüber ein verfassungsrechtlich nebengeordnetes Organ mit eigenem selbständigem Wirkungkreis ist, in den einzugreifen dem Landtag nicht zusteht. Die Lehre, daß das Staatsministerium nichts weiter sei als ein Ausschuß, der Beauftragte, der Geschäftsführer oder das Vollzugsorgan des Landtags, ja daß der Landtag sogar die Regierungsgewalt wieder an sich nehmen könne, ist vom Standpunkt einer staatsrechtlichen Betrachtung aus abzulehnen.

II. Abschnitt.

Die Regierungsbildung.

A. Allgemeines.

§ 5. Die Regierungsbildung im allgemeinen.

Art und Grad des rechtlichen Einflusses, der einem oder mehreren Staatsorganen auf die Regierung eines Staates eingeräumt ist, bestimmen die jeweilige Regierungsform dieses Staates. Ein Staat gewinnt seine Individualität durch die besondere Art der Wechselwirkung, die zwischen Exekutive und Legislative stattfindet.[77]) Aus der Regierungsform ergeben sich dann die Grundsätze, nach denen sich die Regierungsbildung vollzieht. Regierungsform und Regierungsbildung stehen somit in einem engen Verhältnis zu einander. In Württemberg ist, wie wir oben sahen, das parlamentarische Regierungssystem in der Verfassung verankert.

Bei der Regierungsbildung muß der Unterschied im organisatorischen Aufbau der Reichsverfassung und der württembergischen Verfassung deutlich zum Ausdruck kommen. Die WV. kennt keinen echten, etwa dem Reichspräsidenten entsprechenden, Staatspräsidenten. Der Staatspräsident der WV. ist ein Titularstaatspräsident, der rechtlich im wesentlichen die Stellung eines Ministerpräsidenten einnimmt (§ 26 Abs. 1 WV.); v. Blume nannte ihn einmal „Ministerpräsident auf gehobener Stellung".[78]) Er ist ein qualifizierter Minister.[79]) Damit fällt für die Mitwirkung bei der Regierungsbildung in Württemberg ein Organ weg, dem im Reiche, besonders in schwierigen parlamentarischen Situationen, für die Regierungsbildung große Bedeutung zukommt. Dadurch entstehen für die

[77]) Redslob, a.a.O. S. 1; Richard Schmidt, Einführung S. 117; Smend, Verfassung und Verfassungsrecht S. 102.

[78]) Staatsministerium und Ministerien, Stuttgarter Neues Tagblatt Nr. 150 vom 31. 3. 1926.

[79]) Wegen Einzelheiten sei verwiesen auf: Adalbert Seifriz, Die staatsrechtliche Stellung des württembergischen Staatspräsidenten, Tübinger Diss. 1926 (Maschinenschrift) und Carl Kauffmann, Das System der Staatspräsidentschaft in Württemberg, Tübinger Diss. 1928.

WV. in der Frage der Ministerernennung schwierige Probleme. Gerade bei der Regierungsbildung hätte ein vom Volk gewählter echter Staatspräsident in Württemberg seine Hauptaufgabe gefunden. Es wäre eine Instanz bei der Regierungsbildung eingeschaltet worden, die — weil vom Volke gewählt mit starker Autorität ausgestattet und wenigstens nicht ganz vom parlamentarischen Getriebe umstrickt — ausgleichend und fördernd hätte eingreifen können. Es ist nicht die Aufgabe dieser Abhandlung weitere Gründe für und gegen die Einführung eines echten Staatspräsidenten in Württemberg aufzuführen. Das positive Verfassungsrecht hat die Frage in Uebereinstimmung mit sämtlichen deutschen Landesverfassungen in negativem Sinne entschieden.[80])[81])[82]) Ein echter Staatspräsident kommt demnach in Württemberg für die Ernennung und Entlassung der Minister nicht in Frage. Auch die gegen einen hemmungslosen Parlamentsabsolutismus verwendeten Einrichtungen der unmittelbaren Demokratie konnten bei der Regierungsbildung nicht benutzt werden und so macht sich das Fehlen eines echten Staatspräsidenten bei der Regierungsbildung am deutlichsten bemerkbar.

Die Wahl und Abberufung sämtlicher Minister durch das Volk kam in einem Staate von der Grösse Württembergs von vornherein nicht in Frage. Damit schied auch das Volk als Kreationsorgan bei der Regierungsbildung aus.

Welche Regelung die WV. für die Regierungsbildung getroffen hat und welche Möglichkeiten überhaupt noch bestanden, soll später dargestellt werden. Vorausgeschickt muß nur werden, daß die Regierungsbildung in Württemberg kein einheitlicher Vorgang ist, wie z. B. in Baden, wo sämtliche Minister vom Landtag gewählt werden und dann aus ihrer Mitte jährlich der

---

[80]) Vgl. zu dem Problem des Staatspräsidenten in Württemberg v. Blume, JahrbOeffR. IX (1920) S. 175; Seifriz, a.a.O. S. 11 f.

[81]) Die Kritik von Freytagh-Loringhovens (a.a.O. S. 121) sieht nur die Nachteile dieser Regelung, ohne die Interessen des Reiches, die gegen die Einrichtung von Staatspräsidenten in den Ländern sprechen, genügend zu berücksichtigen.

[82]) Am 27./28. 12. 1918 fand in Stuttgart eine Konferenz der süddeutschen Ministerpräsidenten Eisner, Blos, Geiss und Ulrich (Bayern, Württemberg, Baden und Hessen) statt und man einigte sich in Uebereinstimmung mit den Wünschen des Reiches dahin, auf die Einrichtung von Landesstaatspräsidenten in den neuen Landesverfassungen zu verzichten.

Die „Staatspräsidenten" Württembergs, Badens und Hessens sind deshalb auch keine Staatspräsidenten im wahren Sinne, sondern Ministerpräsidenten mit dem Titel Staatspräsident. Vgl. dazu auch Hugo Preuss, JahrbOeffR. X (1921) S. 224.

Staatspräsident vom Landtag ernannt wird,[83]) sondern, daß der Staatspräsident, der wie nochmals hervorgehoben sei, nur Ministerpräsident mit dem Titel Staatspräsident ist, vom Landtag gewählt wird und dann seinerseits die übrigen Minister ernennt (§ 27 WV.).

Nichts mit der Regierungsbildung zu tun haben die sogenannten Beiräte der Ministerien (§ 37 WV.), die diesen angegliedert werden sollen. Sie haben nur die Aufgabe, den Ministerien als beratendes Gremium zur Seite zu stehen. Der geistige Vater der WV., v. Blume, setzte in diese Beiräte große Erwartungen.[84]) Der auch heute immer wieder auftauchende Gedanke der berufsständischen Vertretung, der in Württemberg immer lebendig war und sich bei der Verfassungsreform des Jahres 1906 darin zeigte, daß Vertreter einzelner Berufe Sitze in der ersten Kammer zugewiesen erhielten, hat darin seinen Niederschlag gefunden. Das im § 37 der WV. angekündigte Gesetz ist bis jetzt nicht erlassen worden und dürfte auch in absehbarer Zeit nicht erlassen werden, da schon finanzielle Gründe zur Zeit den Ausbau einer solchen Organisation verbieten. Einen guten Ueberblick über die auf dem Verwaltungswege geschaffenen Beiräte beim Innen- und Kultministerium gibt Bazille.[85]) Bedauerlich ist, daß das Justiz-, Finanz- und Wirtschaftsministerium abgesehen von Beamtenbeiräten solche Beiräte im Sinne des § 37 WV. bis jetzt nicht kennen. Damit ist der dem § 37 WV. zu Grunde liegende Gedanke, allen Bevölkerungskreisen, deren Interessen durch die Verwaltung berührt werden, die Möglichkeit einer Geltendmachung ihres sachverständigen Rates bei den Ministerien zu geben, nur zum Teil in die Wirklichkeit umgesetzt worden.[86])

Staatsrechtlich betrachtet hat auch der seit dem 19. Januar 1930 geschaffene Posten eines ehrenamtlichen Beirats des Staatsministeriums mit der Amtsbezeichnung Staatsrat[87]) mit der Regierungsbildung unmittelbar nichts zu tun.[88]) Darauf wird später näher einzugehen sein. Dieser ehrenamtliche Beirat des Staatsministeriums darf mit den Beiräten der Ministerien im Sinne des § 37 WV. nicht verwechselt werden.

[83]) Baden, § 52 VU.
[84]) Vgl. Prot. 1919, S. 423 f.
[85]) a.a.O. 5. Auflage S. 110 ff. zu § 37.
[86]) Vgl. v. Blume, JahrbOeffR. IX (1920) S. 177.
[87]) StA. Nr. 15 vom 20. Januar 1930.
[88]) Politisch betrachtet steht dieser ehrenamtliche Staatsrat im engsten Zusammenhang mit der Regierungsbildung.

§ 6. Der Zeitpunkt der Regierungsbildung.

Ueber den Zeitpunkt der Wahl des Staatspräsidenten und der Ernennung der Minister enthält die WV. keine genaueren Bestimmungen.

§ 15 Abs. 2 der WV. bestimmt, daß der Landtag am 16. Tage nach seiner Wahl kraft eigenen Rechtes erstmals zusammenzutreten hat, um seinen Vorstand und den Staatspräsidenten zu wählen. Damit soll nicht gesagt sein, daß der Staatspräsident sogleich in der ersten Landtagssitzung gewählt werden muß,[89]) wohl aber, daß die Wahl unverzüglich, d. h. so bald wie möglich und ohne Zweifel in der ersten Sitzungsperiode, vorgenommen werden muß. Verzögert der Landtag die Wahl, so macht er sich einer Verfassungswidrigkeit schuldig.[90]) In diesem Sinne ist auch bis jetzt in der Staatspraxis verfahren worden. So wurde der Staatspräsident Hieber in der zweiten Sitzung,[91]) der Staatspräsident Bazille in der dritten Sitzung[92]) und der Staatspräsident Bolz in der zweiten Sitzung[93]) des jeweils erstmals zusammengetretenen Landtags gewählt.

Ist der Staatspräsident und damit das gesamte Ministerium zurückgetreten oder abberufen worden[94]), so hat zwar das alte Ministerium zunächst die Geschäfte bis zur Bildung eines neuen Ministeriums weiter zu führen (§ 29 WV.), die Wahl des neuen Staatspräsidenten liegt aber zeitlich nicht im Belieben des Landtags, sondern dieser ist verpflichtet baldmöglichst einen neuen Staatspräsidenten zu wählen, der seinerseits die übrigen Minister alsbald zu ernennen hat.[95]) Als am 5. April 1924 der Staatspräsident Hieber und mit ihm das gesamte Ministerium zurücktrat, wurde denn auch, obwohl die Landtagswahlen nahe bevorstanden, schon am 9. April 1924 ein neuer Staatspräsident (Rau) gewählt, der ein neues Ministerium bildete.

---

[89]) Anders Berliner Tageblatt Nr. 247 vom 24. 5. 1924: „Die Regierungsbildung in Württemberg. Der neue Landtag und sein Präsident."

[90]) Dies hat im Landtag der Abg. Keil verschiedene Male mit Recht betont (1. ordentlicher Landtag, Prot. 1924 S. 5685, 2. ordentlicher Landtag Prot. 1924 S. 18 f.).

[91]) Prot. 1920, S. 5 ff.

[92]) Prot. 1924, S. 22 ff.

[93]) Prot. 1928, S. 5 ff.

[94]) Der Rücktritt des Staatspräsidenten zieht den Rücktritt des gesamten Ministeriums nach sich.

[95]) So auch die Abgeordneten Keil (Prot. 1924, S. 5685), Scheef (Prot. 1924, S. 5685) und v. Blume (Prot. 1924, S. 5687). Anders der Abgeordnete Bazille (Prot. 1924, S. 5569 und 5687).

Der Staatspräsident wird nicht auf bestimmte Zeit gewählt. Länger als vier Jahre kann sein Amt jedoch nie dauern, da nach jeder Neuwahl des Landtags auch eine Neubildung der Regierung stattzufinden hat (§ 27 Abs. 3 WV.) und die Landtagsperiode vier Jahre beträgt (§ 11 WV.). Wiederwahl ist aber unbeschränkt zulässig.

Nach § 27 Abs. 2 WV. beruft der Staatspräsident die übrigen Minister. Es ist nicht erforderlich, daß er sofort nach seiner Wahl die Ernennung der Minister bekannt gibt, er hat die Minister nur so bald als möglich nach seiner Wahl zu ernennen. So wurde z. B. Staatspräsident Hieber am 23. Juni 1920 gewählt. Er führte nach seiner Wahl im Landtag aus, es werde nun seine nächste Aufgabe sein, das neue Ministerium zu bilden.[96]) Ernannt wurden die neuen Minister am 30. Juni und davon dem Landtag am 7. Juli 1920[97]) Mitteilung gemacht. Dagegen haben die Staatspräsidenten Rau,[98]) Bazille[99]) und Bolz[100]) sofort nach ihrer Wahl die Ministerliste bekannt gegeben.

Nach jeder Neuwahl des Landtags hat auch eine Neuwahl des Staatspräsidenten und eine Neubildung des Staatsministeriums stattzufinden (§ 27 Abs. 3 WV.).[101]) Diese Regelung wäre besser unterblieben. Sie ist wohl eine Folge der auch bei den Beratungen der WV. immer wiederkehrenden Ausschußtheorie und hat den Zweck, den Einfluß des Volkes auf die Regierung und die Homogenität der Zusammensetzung von Regierung und Landtag zu sichern. Da nach § 28 WV. der Landtag die Regierung jederzeit abberufen kann, war die Vorschrift des § 27 Abs. 3 unnötig, denn ihr Erfolg ist nur der, daß auch in Fällen, in denen ein Wechsel der Regierung nicht in Frage kommt, die ganze Unruhe einer Regierungsneubildung die Arbeit von Landtag und Regierung vor den Neuwahlen zum Landtag hemmt. Entweder bringen die Neuwahlen eine Verschiebung der Parteikonstellation, dann hat eine neue Mehrheit die Möglichkeit, die

[96]) Prot. 1920, S. 5 ff.; Schwäbischer Merkur Stuttgart Nr. 283 vom 22. 6. 1920.

[97]) Prot. 1920, S. 9 ff.

[98]) Prot. 1924, S. 5688.

[99]) Prot. 1924, S. 24.

[100]) Prot. 1928, S. 6.

[101]) Eine kleine Verschiebung in der parteimäßigen Besetzung der Landtagsmandate ist nicht als Neuwahl zu betrachten. Deshalb hatte auch nach der Aenderung der Zusammensetzung des Landtags im Juni 1929 eine Neubildung der Regierung nicht stattzufinden. So auch der StGHfDR. (vgl. Prot. 1930 Beilage 221 vom 16. 4. 1930 S. 224 III). Siehe auch die Anlage.

alte Regierung nach § 28 WV. zu stürzen, oder die Parteiverhältnisse im Landtag bleiben dieselben, dann ist die Neubildung doch nur eine Formsache.[102]) Die Verfassungen Preußens und Bayerns sowie der meisten andern Länder kennen deshalb auch eine derartige Bestimmung nicht[103]). Die Regelung der WV. bietet den Parteien eine nicht im Gesamtinteresse liegende Gelegenheit zur Geltendmachung neuer Forderungen und Bedingungen; unnötige „Wahlkapitulationen" sind die Folge. Auch ist dem Abg. Haussmann beizupflichten, der darauf hingewiesen hat,[104]) daß durch diese Regelung der Staatspräsident in einer Weise in den Partei- und Wahlkampf hineingezogen wird, die bei seiner Stellung nicht erwünscht und seiner Autorität vor und nach den Wahlen Abbruch zu tun geeignet ist.[105])

§ 7. Die persönlichen Voraussetzungen für die Erlangung des Amtes des Staatspräsidenten oder eines Ministers.

Im Gegensatz zu manchen andern deutschen Landesverfassungen enthält die WV. keine Bestimmungen über die Voraussetzungen, die die Kandidaten für das Amt des Staatspräsidenten oder eines Ministers zu erfüllen haben.[106])

Eine besondere Altersgrenze ist nicht vorgesehen. Es genügt deshalb die Erreichung der aktiven Wahlrechtsgrenze, d. h. des 20. Lebensjahrs.[107]). Frauen können so gut gewählt bzw. ernannt werden wie Männer (Art. 109 Abs. 2 RV.).

Der zukünftige Staatspräsident oder Minister braucht weder dem Landtag noch einer Partei anzugehören. Daß die WV. auch Nichtparlamentarier zu den Aemtern des Staatspräsidenten und der Minister zugelassen sehen will, folgt schon aus § 20 Satz 1, der bestimmt, daß die Minister jederzeit zu den Sitzungen des Landtags und seiner Ausschüsse Zutritt haben. Diese Be-

[102]) Meuschel, ArchOeffR. N.F. 2 (1921) S. 40.
[103]) Wie in Württemberg z. B. Sachsen, Art. 26 Abs. 3 VU.
[104]) Prot. 1919, S. 394.
[105]) In der Tat wurde der Wahlkampf bei den Landtagswahlen des Frühjahrs 1928 geradezu unter der Parole für oder gegen den damaligen Staatspräsidenten Bazille geführt.
[106]) Anhalt (§ 28 Abs. 1 VU.), Lippe (Art. 26 Abs. 2 VU.) und Schaumburg-Lippe (§ 29 VU.) verlangen z. B. übereinstimmend, daß der Bewerber das 30. Lebensjahr vollendet hat und zum Landtag wahlberechtigt ist. Damit ist deutsche Staatsangehörigkeit erforderlich und genügend; vgl. Art. 17 Abs. 1 Satz 2, 110 Abs. 2, 128 RV.
[107]) Vgl. § 4 Abs. 2 WV. und Württ. Landtagswahlgesetz vom 4. 4. 1924 (Reg.-Bl. S. 228).

stimmung wäre unnötig, wenn die Minister und der Staatspräsident notwendigerweise Abgeordnete wären, denn dann hätten sie in ihrer Eigenschaft als Abgeordnete ohne weiteres Zutritt zu den Sitzungen des Landtags. Damit ist die Heranziehung jedes tüchtigen Mannes zur Regierung ermöglicht. Natürlich kann der Bewerber Mitglied des Landtags sein und er verliert seinen Sitz im Landtag durch die Wahl zum Staatspräsidenten oder die Ernennung zum Minister nicht.[108]) So sind denn bis jetzt schon zahlreiche Mitglieder der Regierung Nichtparlamentarier gewesen. Selbst ein Staatspräsident (Rau) war nicht Mitglied des Landtags.

Im allgemeinen wird es zu begrüßen sein, wenn wenigstens der Staatspräsident Landtagsmitglied ist, da einem solchen seine politischen und parlamentarischen Erfahrungen in vielen Fällen zu Gute kommen werden. Der Kontakt mit dem Landtag wird in der Regel bei ihm viel enger sein als bei einem Nichtparlamentarier. Bei der Regierungsbildung haben die Parlamentarier rechtlich keine Vorzugsstellung, jedoch befinden sie sich als Bewerber in der Regel in einer günstigeren Stellung als der Nichtparlamentarier.

Art. 41 RV. und § 68 der Bayerischen Verfassung schreiben vor, daß die Kandidaten für das Amt des Reichspräsidenten bzw. eines bayerischen Ministers die deutsche Reichsangehörigkeit besitzen müssen. Die badische Landesverfassung verlangt, daß die Anwärter auf einen Ministerposten die Landesangehörigkeit besitzen.[109]) Auch in diesem Punkte fehlt in Württemberg eine verfassungsrechtliche Regelung. Eine bestimmte Dauer des Besitzes der Reichsangehörigkeit oder des Wohnsitzes im Lande wird ebenfalls nicht verlangt.[110]) Deshalb ist zurückzugreifen auf das Gesetz über die Reichs- und Staatsangehörigkeit vom 22. Juli 1913,[111]) das in § 14 bestimmt, daß die durch eine Landesregierung vollzogene Anstellung im unmittelbaren oder mittelbaren Staatsdienst für einen Ausländer als Einbürgerung, für einen landesfremden Deutschen als Aufnahme gilt.[112]) Da Staatspräsident und Minister in Württemberg unmittelbare Staats-

[108]) Anders z. B. Oldenburg § 40 VU., Mecklenburg-Strelitz § 8 Abs. 3 VU., Anhalt § 29 VU., Lippe Art. 27 VU.
[109]) § 52 VU.
[110]) Anders z. B. Hamburg Art. 33 VU., Bremen § 38 VU.
[111]) RGBl. S. 583.
[112]) Vgl. dazu Sartorius, Handbuch des Deutschen Staatsrechts, S. 264.

beamte sind und die Annahme der Wahl bzw. die Aushändigung der Ernennungsurkunde einer Anstellung gleich zu achten sind, so ist anzunehmen, daß auch Nichtdeutsche zu den höchsten württembergischen Staatsämtern gelangen können und damit die württembergische und deutsche Staatsangehörigkeit erwerben.[113]) Ob diese rechtliche Möglichkeit nicht doch etwas zu weitgehend ist, mag dahingestellt bleiben, jedenfalls ist die württembergische Regelung einer solchen vorzuziehen, die die Landesstaatsangehörigkeit zur Voraussetzung der Bewerbung um ein Ministeramt machen will.[114]) Diese Bestimmung ist wegen Verstoßes gegen Art. 110 Abs. 2 in Verbindung mit Art. 128 der RV. als nichtig zu betrachten.[115])

Nicht erforderlich ist für den Bewerber der Nachweis einer bestimmten Befähigung, der etwa durch erfolgreiche Ablegung von Prüfungen erbracht werden müßte. Religionsbekenntnis und Klassen- oder Parteizugehörigkeit sind rechtlich ohne Bedeutung. Wiederwahl bzw. Wiederernennung ist unbeschränkt zulässig.

Eine Pflicht zur Uebernahme des Amtes des Staatspräsidenten oder eines Ministers besteht für niemand. Der Staatspräsident und jeder Minister haben jederzeit das Recht von ihrem Amte zurückzutreten. Während der Bekleidung des Amtes dürfen die Minister ein anderes besoldetes Amt, einen Beruf oder ein Gewerbe nicht ausüben (§ 34 Abs. 1 WV.).

B. Die Wahl des Staatspräsidenten.

§ 8. Das Kreationsorgan.

Die Verfassung bestimmt in § 27 Abs. 1: „Der Staatspräsident wird durch den Landtag gewählt." Dies ist abgesehen von der hier unwichtigen Vorschrift des § 15 Abs. 2 Satz 1 die einzige Bestimmung, die die WV. über die Bestellung

---

[113]) So auch Carl Kauffmann, S. 32. Felix Freudenthal (Staats- und Selbstverwaltung 7. Jahrg. [1925/26] Nr. 6 S. 172) vertritt die Ansicht, daß nur Deutsche in den Ländern Minister werden können. Dem kann nicht zugestimmt werden.

[114]) Baden § 52 VU.

[115]) So auch Carl Strupp, Handbuch des Deutschen Staatsrechts S. 275 f., insbes. S. 276. Vgl. dazu auch Anschütz, Reichsverfassung zu Art. 110 Abs. 2; Nipperdey, Die Grundrechte und Grundpflichten der Reichsverfassung, 1. Bd. 1929, S. 224 ff. (Wittmayer); Sartorius, Handbuch des Deutschen Staatsrechts S. 281, 284; Giese, Reichsverfassung, 5. Aufl. S. 304 Nr. 5; Richard Schmidt, Einführung, S. 181.

des Staatspräsidenten enthält. Ueber die persönlichen Voraussetzungen für das Amt und den Wahlgang selbst enthält die WV. keinerlei Vorschriften. Dieser Umstand kann bei einem für das Staatsleben so bedeutsamen Vorgang wie der Wahl des Staatspräsidenten nicht gerade als ein Vorzug der Verfassung gewertet werden.

Das Volk selbst kam als Kreationsorgan des Staatspräsidenten nicht in Frage. Zur Zeit der Schaffung der WV. war es allen Beteiligten selbstverständlich, daß das parlamentarische System in die Verfassung aufgenommen wurde. Damit sind, wie wir im I. Abschnitt ausgeführt haben, die Minister, also auch der Staatspräsident, der ja nur Ministerpräsident ist, in ihrer Existenz vom Landtag abhängig.[116]) Es wäre nun eine ganz unmögliche Regelung, daß das souveräne Volk den Staatspräsidenten wählen würde und dieser dann auf Grund des parlamentarischen Systems jederzeit vom Landtag mittels des diesem zustehenden Abberufungsrechts wieder beseitigt werden könnte. Die Folgen wären fortgesetzte Kollissionen zwischen Volk und Landtag. Die Wahl eines Ministerpräsidenten durch das Volk findet sich auch in keiner Verfassung mit parlamentarischem System. Es wäre höchstens die Möglichkeit geblieben, den Staatspräsidenten durch das Volk auf bestimmte Zeit wählen zu lassen und ihn im Gegensatz zu den übrigen Ministern von der parlamentarischen Verantwortlichkeit zu befreien. Es darf als sicher angenommen werden, daß sich für eine solche Lösung des Problems in den Jahren 1918/19 eine Mehrheit nicht gefunden hätte. Außerdem würde eine solche Regelung gegen Art. 17 Abs. 1 Satz 3 der RV. verstoßen, der eine solche Ausnahmestellung des Ministerpräsidenten verbietet.

Seifriz[117]) führt aus, daß bei der Beratung der Verfassung die Wahl des Staatspräsidenten durch den Landtag oder das Volk heftig umstritten gewesen sei. Dies ist richtig. Seifriz übersieht aber bei seinen Ausführungen, daß dieser Streit bewußt oder unbewußt nicht so sehr um das Wahlorgan als darum ging, ob Württemberg einen echten Staatspräsidenten bekommen sollte oder nicht. Darüber müssen wir uns klar sein, daß ein vom Volk gewählter Staatspräsident ein besonderes Organ der

[116]) Wie sehr man bei der Schaffung der RV. an frühere Zustände sich angelehnt hat, versucht Bauer a.a.O. nachzuweisen.
[117]) a.a.O. S. 14.

Verfassung gewesen wäre, wie es der Reichspräsident nach der Reichsverfassung ist, und mit dem heutigen Staatspräsidenten nicht mehr viel gemein gehabt hätte.[118]) Entschied man sich für den unechten Staatspräsidenten, dann kam eine Wahl durch das Volk aus den oben angeführten Gründen nicht mehr in Frage, denn daß das ganze Ministerium, auch ein Staatspräsident genannter Ministerpräsident, dem Landtag verantwortlich sein sollte, galt als selbstverständlich. Das war aber mit der Volkswahl auf bestimmte Zeit nicht vereinbar.[119]) Seifriz[120]) schreibt: „Die Absicht im Präsidenten eine Schranke gegen die Omnipotenz des Landtags zu schaffen, war in dem Moment in der Hauptsache vereitelt, als man sich entschloß, die Wahl durch den Landtag vornehmen zu lassen." In Wirklichkeit war die Lage die, daß man, als man auf den echten Staatspräsidenten verzichtete, die Wahl nicht mehr durch das Volk vornehmen lassen konnte. Nur wenn man sich entschlossen hätte, einen echten Staatspräsidenten zu schaffen, wäre die Frage Wahl durch das Volk oder den Landtag akut geworden. Bei den Verfassungsberatungen waren sich darüber wohl nicht alle Abgeordneten ganz im klaren. Die Stellung, die der Staatspräsident heute einnimmt, zeigt, daß bei der Gestaltung seiner verfassungsrechtlichen Stellung verschiedene einander widersprechende Bestrebungen vorhanden waren, einmal die Tendenz für einen Führer des Kabinetts mit gehobener Stellung Raum zu schaffen, andererseits der Wunsch, einen Rat Gleichberechtigter zu schaffen.

Da das Volk als Kreationsorgan des Staatspräsidenten nicht in Frage kam, lag es nahe, ihn durch den Landtag wählen zu lassen. Der Landtag repräsentiert das souveräne Volk, von dem alle Staatsgewalt in Württemberg ausgeht (§ 3 WV.). Württemberg befindet sich mit dieser Regelung auch in Uebereinstimmung mit den meisten deutschen Landesverfassungen.[121])

---

[118]) So auch v. Blume, Prot. 1919, S. 1237 f. Die Schaffung eines echten Staatspräsidenten erstrebte auch ein von der Rechten anläßlich der Neufassung der Verfassung im Herbst 1919 im Landtag eingebrachter Antrag. Vgl. dazu die Reden des Abg. Bazille, Prot. S. 1234 f. 1242 ff.

[119]) Der Abg. Haussmann hat diesen Gedanken in seiner Rede (Prot. 1919, S. 394) zwar nicht deutlich ausgesprochen, aber er lag seinen Ausführungen zu Grunde.

[120]) a.a.O.

[121]) Vgl. z. B. Hessen Art. 37 VU., Bayern § 58 VU., Sachsen Art. 26 VU., Preußen Art. 45 VU.

Es wären aber auch andere Wege möglich gewesen, so der, den Preußen zunächst einschlagen zu wollen schien: die Ernennung des Staatspräsidenten durch den Landtagspräsidenten. Es wäre damit bei der Regierungsbildung neben den Landtag ein weiterer Faktor getreten. Preußen hat von diesem Plan später abgesehen und die württembergische Regelung der Wahl des Staatspräsidenten durch den Landtag übernommen.[122]) Wie stark das Bedürfnis nach einer vermittelnden Persönlichkeit unter Umständen sein kann, ergibt sich z. B. daraus, daß der württembergische Landtag bei der Regierungsbildung des Sommers 1924 den Landtagspräsidenten ersuchte, „Vorbesprechungen über die Wahl des Staatspräsidenten einzuleiten".[123]) Dieses Vorgehen des Landtags war verfassungsrechtlich weder vorgeschrieben noch verboten, rechtlich irrelevant.[124]) Ein deutsches Land hat diese Regelung für zweckmäßig gehalten. Nach der Verfassung von Mecklenburg-Strelitz (§ 24) werden die Minister vom Landtagspräsidenten ernannt. Diese Lösung kann jedoch nicht als empfehlenswert bezeichnet werden, da die Stellung eines Landtagspräsidenten, die bei weitem nicht an die des englischen speakers heranreicht, für eine solche Aufgabe zu schwach ist.[125])

In Baden wird der Staatspräsident jährlich vom Landtag aus der Zahl der Minister bestellt[126]) und in Thüringen ist es den Ministern selbst überlassen, aus ihrer Mitte den Vorsitzenden zu wählen.[127]) Gegen die Vorschriften der badischen Verfassung spricht, daß durch sie ein zu häufiger Wechsel in der Staats-

[122]) Nach § 3 des Gesetzes zur vorläufigen Ordnung der Staatsgewalt vom 20. März 1919 (GS. S. 53) berief der Präsident der verfassunggebenden preußischen Landesversammlung die Staatsregierung. Der Regierungsentwurf vom 25. 2. 1920 wollte dem Präsidenten des Landtags die gleiche Befugnis zuweisen. Vgl. dazu O. Löning, Preußisches Verwaltungblatt, Jahrg. 46 (1924/25) S. 192 und Hugo Preuss, Verfassung des Freistaates Preußen vom 30. November 1920, JahrbOeffR. X (1921) S. 271.

[123]) Prot. 1924, S. 3, 18, 19.

[124]) Vgl. Berliner Tageblatt Nr. 247 vom 24. 5. 1924: „Die Regierungsbildung in Württemberg. Der neue Landtag und sein Präsident."

[125]) In Deutsch-Oesterreich wurde die Staatspräsidentschaft vorübergehend mit der Präsidentschaft in der Volksvertretung (constituierenden Nationalversammlung) vereinigt, eine Lösung, die den Staatspräsidenten ebenfalls zu sehr in den Partei- und Parlamentsbetrieb hineinzieht. Vgl. zu dieser eigenartigen nur kurze Zeit bestehenden Regelung Wittmayer, ZOeffR. Bd. 1 (1919/20) S. 61 ff. und Nawiasky, ebenda S. 28 ff. sowie die beiden Gesetze vom 14. 3. 1919 (StGBl. 179 f.) und Kelsen, Handbuch des Deutschen Staatsrechts, S. 151.

[126]) § 52 VU.

[127]) § 45 VU.

präsidentschaft verursacht und damit auch die sachliche Bedeutung des Amtes im Gegensatz zu den Tendenzen der WV., die eine Hebung der Stellung des Staatspräsidenten anstrebt, herabgemindert wird. Auch in Thüringen entbehrt der Chef der Regierung der gehobenen Stellung des württembergischen Staatspräsidenten. Endlich kamen die in den Verfassungen Badens und Thüringens getroffenen Regelungen für Württemberg deshalb nicht in Betracht, weil die WV. dem Staatspräsidenten selbst einen gewissen Einfluß auf die Regierungsbildung eingeräumt hat. So nimmt der württembergische Staatspräsident gegenüber seinen Kollegen in Baden und Thüringen eine Stellung ein, die einen jährlichen Wechsel oder Wahl durch das Ministerkollegium unzweckmäßig erscheinen lassen.

Die Regelung der WV. dürfte den Vorzug verdienen, da durch sie allein dem Staatspräsidenten eine gewisse selbständige Stellung, auch gegenüber seinen Ministerkollegen, gegeben wird und wenn diese Lösung auch nicht ideal genannt werden kann, so ließ sich doch wohl kaum eine zweckmäßigere finden.

§ 9. Der Wahlvorgang.

Ueber den äußerst wichtigen Wahlvorgang enthält die WV. keine Vorschriften. Ein besonderes Quorum des Landtags wird nicht verlangt.[128]) Die Wahl kann also bei Beschlußfähigkeit des Landtags d. h. Anwesenheit der Mehrheit seiner Mitglieder erfolgen (§ 19 WV.).

Da die Verfassung eine Vorschrift nicht enthält, so hat die Geschäftsordnung des Landtags einige Bestimmungen für die Wahl des Staatspräsidenten getroffen. Nach der geltenden Geschäftsordnung vom 26. Juni 1926 § 22 in Verbindung mit § 4 geht die Wahl so vor sich, daß zunächst die Anwesenheit einer beschlußfähigen Anzahl von Mitgliedern durch Namensaufruf festgestellt wird; dies auch in Fällen, in denen die Beschlußfähigkeit außer Zweifel steht. Hierauf wird zur Wahl selbst geschritten. Sie erfolgt mit Stimmzetteln. Gewählt ist, wer die Mehrzahl der abgegebenen gültigen Stimmen erhalten hat.[129]) Ergibt sich keine Mehrheit, so kommen die beiden Bewerber

[128]) Anders z. B. Sachsen Art. 26 VU. für die erste Sitzung. Wie in Württemberg: Baden § 52 VU., Bayern § 58 VU., Hessen Art. 37 VU., Preußen Art. 45 VU.

[129]) Weiße Zettel werden nicht gezählt.

mit den höchsten Stimmenzahlen in die engere Wahl. Bei Stimmengleichheit entscheidet das Los, das der Präsident des Landtags in der Sitzung zieht. Wenn auch die einfache Beschlußfähigkeit des Landtags zur Wahl des Staatspräsidenten genügt, so ist doch erforderlich, daß ein Kandidat die Mehrheit der abgegebenen Stimmen auf sich vereinigt.[130]) Unrichtig deshalb Seifriz, der ausführt [131]), daß derjenige gewählt sei, der die meisten Stimmen erhält.[132])

Obwohl weder die Verfassung noch die Geschäftsordnung eine einschlägige Bestimmung enthalten, pflegt der Wahl des Staatspräsidenten eine Aussprache im Landtag nicht vorauszugehen.[133]) Diese Zurückhaltung des Landtags ist zu begrüßen, denn es kann dem Ansehen des Staatspräsidenten nicht dienlich sein, wenn die Persönlichkeiten der Kandidaten einer Diskussion im Landtag unterzogen werden.[134])

Anschließend an die Wahl richtet der Präsident des Landtags an den Gewählten die Frage, ob er das Amt anzunehmen bereit ist. Mit der Bejahung dieser Frage erlangt der Gewählte das Amt des Staatspräsidenten. Eine Pflicht zur Annahme besteht für niemand.

C. Die Vervollständigung der Regierung (Die Ernennung der Minister).

§ 10. Das Kreationsorgan.

Damit, daß sich die WV. bei der Frage der Bestellung des Staatspräsidenten für die Wahl durch den Landtag entschieden hatte, war die Frage der Ernennung der übrigen Minister noch keineswegs gelöst. Nach wie vor standen für sie die verschiedensten Möglichkeiten offen.

Da war zunächst zu denken an die Wahl der Minister und damit der gesamten Regierung durch den Landtag. Diese Re-

---

[130]) In Bayern ist gewählt, wer die Stimmen der Mehrheit der gesetzlichen Mitgliederzahl des Landtags erhält (§ 58 VU.).

[131]) a.a.O. S. 14 f.

[132]) Richtig Meuschel, ArchOeffR. N.F. 2 (1921) S. 39.

[133]) Selbstverständlich finden vor der Wahl außerhalb der Sitzungen Besprechungen statt. Vgl. Erich Kaufmann Westmark, 1. Jahrg. (1921) S. 211.

[134]) Die preußische Verfassung hat in Art. 45 eine solche Aussprache ausdrücklich untersagt.

gelung hat z. B. Baden getroffen.[135]) Es ist erfreulich, daß die WV. diesem Beispiel nicht gefolgt ist, das in Baden noch dadurch ins Extrem übertrieben ist, daß der Landtag auch zugleich das Ressort des einzelnen Ministers bestimmt. Gegen diese Regelung spricht nicht nur, daß dadurch dem Staatspräsidenten jeder Einfluß auf die Regierungsbildung genommen und zugleich die Zusammenarbeit der Minister von Anfang an erschwert wird, sondern auch der Umstand, daß eine Versammlung von der Mitgliederzahl des württembergischen Landtags[136]) nicht immer in der Lage ist, durch Wahl die für das einzelne Ressort geeigneten Männer zu finden.[137])

Den Versuch diese Mängel abzuschwächen, hat die bayerische Verfassung[138]) unternommen. Nach ihr wird der Ministerpräsident vom Landtag gewählt. Der Ministerpräsident unterbreitet dann dem Landtag eine Vorschlagsliste für die übrigen Ministerien und besetzt diese im Einverständnis mit dem Landtag.[139]) Durch diese Regelung ist in Bayern dem Landtag ein bedeutender Einfluß auf die Ernennung der Minister eingeräumt, dem Ministerpräsidenten aber doch nicht jeder Einfluß auf die Zusammensetzung des Ministeriums genommen, denn bei ihm bleibt die Initiative und vor allem hängt die Ernennung von seinem Willen ab. Eine ähnliche Regelung hat Hessen getroffen. Dort beruft der vom Landtag gewählte Staatspräsident die Mitglieder des Ministeriums. Die Berufung bedarf jedoch der Bestätigung des Landtags.[140]) Auch hier ist sowohl dem Staatspräsidenten wie dem Landtag rechtlicher Einfluß auf die Zusammensetzung des Staatsministeriums gewährt. Während also die badische Verfassung dem Staatspräsidenten keinerlei Einfluß auf die Regierungsbildung gibt, ermöglichen die bayerische und die hessische Verfassung wenigstens einem Ministerpräsidenten bzw. Staats-

---

[135]) Baden § 52 VU. Ebenso z. B. Braunschweig Art. 33 VU., Lippe Art. 26 VU., Schaumburg-Lippe § 29 VU., Thüringen § 35 VU. Aehnlich Mecklenburg-Schwerin (§ 53 VU.), wo der Ministerpräsident in einem besonderen Wahlgang zuerst gewählt wird.

[136]) 80 Abgeordnete. Vgl. § 9 WV. in der Fassung des Gesetzes vom 4. April 1924 (Reg.-Bl. S. 227).

[137]) Finger, Staatsrecht S. 312.

[138]) § 58 VU.

[139]) Wieder etwas anders ist die Regelung in Oldenburg (§ 40 VU.), wo der Landtag die Minister auf Vorschlag des Ministerpräsidenten wählt und so dem Ministerpräsidenten einiger Einfluß auf die Zusammensetzung der Regierung ermöglicht werden soll.

[140]) § 37 VU.

präsidenten von Bedeutung einigen Einfluß auf die Regierungsbildung.

Noch einen Schritt weiter ist die WV. gegangen. Nach ihr ernennt der Staatspräsident die Minister, ohne daß es einer Vorschlagsliste oder einer Bestätigung durch den Landtag bedarf. Der Staatspräsident tritt somit für die Ernennung der übrigen Minister an die Stelle eines Staatsoberhauptes. Diese Form der Ministerernennung dürfte zweckmäßiger sein als die in Baden, Bayern und Hessen gewählte. In Württemberg ist dem Staatspräsidenten wenigstens die rechtliche Möglichkeit gegeben, sein Ministerium zu bilden.[141])

Endlich war noch die Ernennung der Minister durch den Präsidenten des Landtags denkbar, wie dies die Verfassung von Mecklenburg-Strelitz (§ 24 VU.) vorschreibt. Gegen eine solche Regelung sprechen jedoch die gleichen Bedenken, die oben gegen eine Ernennung des Staatspräsidenten durch den Präsidenten des Landtags geltend gemacht wurden.

Der Weg, den die WV. eingeschlagen hat, dürfte der richtige gewesen sein. Neben dem Einfluß des Staatspräsidenten ist der des Landtags genügend gesichert, da der letztere jederzeit die Entlassung der einzelnen Minister verlangen kann.[142]) Es ist ausgeschlossen, daß ein Minister im Amte bleibt, der einer Mehrheit des Landtags nicht genehm ist.

§ 11. Die Ernennung der Minister.

Nach § 27 Abs. 2 Satz 1 WV. beruft der Staatspräsident die übrigen Minister und bestellt unter ihnen seinen Vertreter. Durch diese Regelung ist dem Staatspräsidenten ein weitgehender Einfluß auf die Regierungsbildung eingeräumt. Sobald er sein Amt erlangt hat, tritt er gewissermaßen in Württemberg an die Stelle, die bei der Regierungsbildung im Reiche der Reichspräsident einnimmt.[143]) Es ist dadurch eine gewisse Garantie gegeben, daß nur solche Mitglieder in das Staatsministerium gelangen, die mit einander zu arbeiten gewillt sind. Die innere

[141]) Ebenso Preußen Art. 45 VU., Sachsen Art. 26 VU. Nicht zugestimmt werden kann Richard Schmidt, der (Einführung S. 65) erklärt, ob dem Kabinettschef ein derartiger Einfluß eingeräumt sei oder nicht, sei ohne wesentliche innere Bedeutung.

[142]) Die große Einfachheit der Beseitigung eines mißliebigen Ministers hebt Binding a.a.O. S. 408 mit Recht hervor.

[143]) Hoffmann, ArchOeffR. N.F. 7 (1924) S. 262, Note 15.

Geschlossenheit der Regierung wird gefördert.[144]) Der Staatspräsident bildet sein Ministerium. Deshalb bedeutet auch die Abberufung des Staatspräsidenten durch den Landtag die Abberufung des gesamten Kabinetts.[145]) Jedem Staatspräsidenten soll die Möglichkeit geboten sein, sich seine Mitarbeiter selbst auszusuchen. Kein Minister kann ohne den Willen des Staatspräsidenten bestellt werden, wohl aber ein Minister gegen den Willen eines andern Ministers.

Rechtlich ist der Staatspräsident in der Ernennung der Minister vollständig frei.[146]) [147]). Es ist auch nicht so, daß der Staatspräsident nur formell, der Landtag aber materiell zur Regierungsbildung ermächtigt ist.[148]) Da jedoch die Minister des Vertrauens des Landtags bedürfen und dieser ihnen jederzeit das Vertrauen entziehen, d. h. ihre Entlassung verlangen kann, so wird der Staatspräsident auf Grund politischer Erwägungen vor die Notwendigkeit gestellt, nur solche Persönlichkeiten zu Ministern zu ernennen, bei denen er nicht damit rechnen muß, daß der Landtag alsbald ihre Entlassung verlangen wird. Dadurch wird dem Gesichtspunkt Rechnung getragen, daß die Regierung möglichst lange mit dem Landtag in der vorhandenen Zusammensetzung arbeiten soll. Der Staatspräsident wird bei der Auswahl der Minister auf die Zusammensetzung des Landtags Rücksicht nehmen und zu diesem Zwecke vor der Ernennung der Minister mit den politischen Parteien in Verbindung treten.[149]) Dies ist eine politische Erwägung, ein Gebot der staatsmänni-

---

[144]) v. Blume, JahrbOeffR. IX (1920) S. 177.

[145]) So auch Weller, a.a.O. S. 192.

[146]) Koellreutter, ArchOeffR. Bd. 39 (1920) S. 441 f.

[147]) Anschütz, Reichsverfassung (S. 271 zu Art. 53 und S. 276 zu Art. 54) hält bei der rechtlich gleichen Situation des Art. 53 RV. den Reichspräsidenten für formell frei, materiell aber durch Art. 54 gebunden, d. h. er vertritt die Lehre, der Reichspräsident dürfe niemand zum Reichskanzler oder Reichsminister ernennen, von dem anzunehmen ist, daß er das Vertrauen des Reichstags nicht besitzt. Ob dies der Fall ist, läßt sich aber im Voraus fast nie mit Bestimmtheit sagen und Anschütz mutet damit dem Reichspräsidenten eine unmögliche Aufgabe zu. Außerdem ist aber nach Anschütz (a.a.O. S. 277) der Reichspräsident diejenige Instanz, die festzustellen hat, ob der zu Ernennende das Vertauen des Reichstags genießt. Ferner muß nach Anschütz das Vertrauen des Reichstags gegenüber dem zu Ernennenden so lange als vorhanden angenommen werden, als nicht Tatsachen das Gegenteil beweisen. Das kommt aber mindestens praktisch auf dasselbe hinaus, wie wenn der Reichspräsident materiell durch Art. 54 nicht gebunden ist.

[148]) Vgl. Hoffmann, ArchOeffR. N.F. 7 (1924) S. 262. Richtig für Preußen: Jansen, a.a.O. S. 20 ff.

[149]) Th. Hermann, a.a.O. 2. Heft S. 11; v. Pistorius, a.a.O. S. 94.

schen Klugheit.[150]) Keineswegs aber ist der Staatspräsident rechtlich verpflichtet, vor der Ernennung der Minister den Landtag zu hören oder gar diesem die Verteilung der Ministersitze nach dem Schlüssel der numerischen Stärke der Parteien im Landtag und die Auswahl der Minister zu überlassen und sich auf die formelle Ernennung zu beschränken. Wenn das die Verfassung gewollt hätte, so hätte sie besser gleich die Wahl sämtlicher Regierungsmitglieder durch den Landtag angeordnet. Das Ernennungsrecht des Staatspräsidenten soll nicht bloß ein formelles sein und darf nicht aus Sorge vor einem möglichen Mißtrauensvotum zu einem bloßen Schein herabgedrückt werden.[151]) Ein tatkräftiger und einflußreicher Staatspräsident wird auch eine Persönlichkeit ernennen können, der gegenüber der Landtag zunächst eine skeptische Stellung einnimmt und nur durch die Autorität des Staatspräsidenten davon abgehalten wird, ein Mißtrauensvotum zu beschließen. Es wird ganz von der Energie, der Geschicklichkeit und dem politischen Takt des jeweiligen Staatspräsidenten abhängen, ob er gleich zu Beginn seines Amtes sich seine Mitarbeiter aufdrängen läßt oder bei dieser Gelegenheit von der Möglichkeit einer Führerauslese Gebrauch macht. Jedenfalls ist dem Staatspräsidenten rechtlich ein bedeutender Einfluß auf die Ernennung der Minister eingeräumt und er ist verpflichtet, von diesem Recht, das zugleich eine Pflicht ist, Gebrauch zu machen.

Der Einfluß des Staatspräsidenten wird noch dadurch verstärkt, daß er die Minister auch entläßt. Er ist jedoch nicht der Vorgesetzte der übrigen Minister. Das kollegiale Moment in der Zusammensetzung der Regierung wird in Württemberg besonders dadurch betont, daß der Staatspräsident nicht wie der preußische und sächsische Ministerpräsident[152]) die Richt-

[150]) Vgl. Meuschel, a.a.O. S. 52; Schanze, a.a.O. S. 284. Es soll Hoffmann (a.a.O. S. 262 Note 16) gar nicht bestritten werden, daß eine politische Beeinflussung der Regierung durch den Landtag nicht nur im parlamentarisch regierten Staate, sondern auch beim Constitutionalismus möglich ist. Man kann aber daraus keine Folgerungen gegen die von uns vertretene Ansicht, daß das Parlament keinen rechtlichen Einfluß auf die Regierungsbildung hat ziehen.

[151]) Unrichtig deshalb Meuschel, ArchOeffR. N.F. 2 (1921) S. 39. Mißverständlich führt Bazille (a.a.O. 5. Aufl. S. 62) aus: „Das Recht des Staatspräsidenten, die Minister zu ernennen und zu entlassen und seinen Vertreter zu bestellen (§ 27 LV.), ist kein freies Recht, vielmehr ist der Staatspräsident an den Willen der Regierungsparteien wenigstens tatsächlich gebunden; . . .".

[152]) Preußen Art. 46 VU.; Sachsen Art. 29 VU.

linien der Politik bestimmt, sondern das Staatsministerium. Ebenso fehlt dem württembergischen Staatspräsidenten das Recht des Stichentscheids bei Stimmengleichheit im Staatsministerium, das z. B. seinen Kollegen in Baden und Bayern zugeteilt worden ist.[153]).

Bei der Regierungsbildung soll und kann der Staatspräsident seine politische Führereigenschaft beweisen. Die Ermessensfreiheit des Staatspräsidenten ist bei der Ernennung der Minister nur durch die Pflicht begrenzt, alles für das Ziel der Zusammenarbeit von Staatsministerium, Landtag und Volk zu tun. Weder Zuständigkeit noch Verantwortlichkeit für die Auswahl seiner verantwortlichen Mitarbeiter und des mit ihnen gemeinsam festzustellenden Regierungsprogramms kann sich der Staatspräsident von den Fraktionen des Landtags abnehmen lassen. Wohl bedarf sein Ministerium der Mehrheit im Landtag, die bei unseren Parteiverhältnissen nur durch eine Koalition zu erreichen ist; dies enthebt ihn aber nicht seines Rechts und seiner Pflicht der verantwortlichen Führung. Kann er dem von ihm gebildeten Kabinett nicht den notwendigen Rückhalt im Landtag verschaffen, so muß er zurücktreten. Keineswegs hat der Landtag verfassungsmäßig das Recht, die Ernennung einer bestimmten Persönlichkeit zu verlangen. Erklärt der Landtag, daß er alle andern Kandidaten ablehnen werde, so wird der Staatspräsident, wenn er sich zu der Ernennung nicht entschließen kann, zurücktreten.

Der Staatspräsident bestimmt auch selbst seinen Stellververtreter unter den Ministern, während z. B. in Bayern dafür das Gesamtministerium zuständig ist.[154]) Das kollegiale Prinzip wird in dieser Frage also in Bayern stärker betont als in Württemberg. Auch dadurch hat der württembergische Staatspräsident einen gewissen Einfluß auf die Führung der Regierungsgeschäfte. Es bedeutet dies aber nicht, daß der Staatspräsident — vorausgesetzt, daß seine Partei außer ihm mit einem zweiten Minister in der Regierung vertreten ist — nur einen Angehörigen seiner eigenen Partei zu seinem Vertreter bestellen wird. Im Gegenteil wird in der Regel eine andere Koalitionspartei Anspruch auf den Posten des Stellvertreters erheben. Tatsächlich gehörten auch bisher der Staatspräsident und sein Stell-

[153]) Baden § 55 Abs. 1 Satz 2 VU., Bayern § 62 Abs. 2 VU.
[154]) Bayern § 58 Abs. 4 VU.

vertreter meistens verschiedenen Parteien an. Immerhin bedeutet dieses Recht der Ernennung des Stellvertreters eine Hebung der Stellung des Staatspräsidenten, der dadurch die rechtliche Möglichkeit erlangt, seine politischen Anschauungen auch während seiner Verhinderung zur Geltung zu bringen.

D. Die rechtlich nicht geregelten Einflüsse auf die Regierungsbildung, insbesondere der Einfluß der politischen Parteien.

§ 12.

Damit, daß die Verfassung die in den vorhergehenden Paragraphen geschilderte rechtliche Normierung der Regierungsbildung getroffen hat, ist nicht gesagt, daß nicht außer den verfassungsrechtlich bestimmten Organen von anderer Seite sich Einflüsse auf die Regierungsbildung Geltung zu verschaffen wissen. Man muß sich dabei jedoch immer bewußt bleiben, daß es sich bei diesen Einflüssen nicht um solche rechtlicher Natur handelt. Andererseits folgt daraus auch nicht, daß diese Einflüsse verfassungswidrig sind. Es handelt sich vor allem um politische, aber nicht nur um politische Einflüsse. Auch persönliche, sittliche, traditionelle, ethnologische und religiöse Momente können bestimmend auf die Regierungsbildung einwirken. Den Anhängern der politischen Richtung der Staatsrechtswissenschaft mag zugegeben sein, daß früher die politische Betrachtung der Verfassungen neben der juristischen Betrachtung in Deutschland vernachlässigt worden ist, aber wir dürfen auch hervorheben, daß neben der rechtlichen Regelung nicht nur politische Momente im Verfassungsleben eine Rolle spielen,[155]) sondern daß die politische nur eine — wenn auch die zur Zeit wichtigste — der nicht streng juristischen Betrachtungsweisen des Verfassungslebens ist.[156])

Die WV. hat das Vorhandensein der politischen Parteien in ihrem Text vollständig übergangen.[157]) Sie geht darin also

---

[155]) So auch Gmelin, Politisches Handwörterbuch, herausgegeben von Paul Herre, 2. Bd. (1923) S. 279.

[156]) Vgl. auch Nawiasky, Die Stellung der Regierung im modernen Staat, S. 10 ff.; Koellreutter, Die politischen Parteien im modernen Staate, insbes. S. 71 ff.

[157]) Die GeschO. des württ. Landtags dagegen behandelt die Parteien eingehend.

noch weiter als die RV., die wenigstens einmal[158]) von den Parteien spricht.[159]) Nichtsdestoweniger haben nicht nur die Väter der WV. die politischen Parteien als selbstverständlich vorausgesetzt, sondern auch die Verfassung selbst steht ihnen keineswegs entgegen. Die Zurückhaltung der Verfassung in diesem Punkte ist zu begrüßen, denn die modernen Parteien widerstreben ihrem ganzen Wesen nach einer rechtlichen Regelung. Sie sind es jedoch, die auf die Regierungsbildung den stärksten Einfluß ausüben. Ihre Entstehung und deren Gründe zu schildern, würde den Rahmen dieser Abhandlung sprengen. Wir müssen hier von ihrer Gegebenheit ausgehen.[160])

Das Parteiwesen Württembergs unterscheidet sich nicht wesentlich von dem des Reiches und der andern deutschen Länder. Auch in Württemberg finden wir die unheilvolle und bedauerliche Zersplitterung der politischen Kräfte in allzuviele Parteien. Der württembergische Landtag weist zur Zeit 10 verschiedene Parteien bei 80 Mitgliedern auf. Die für die Führung des Staatswesens und damit für das Gesamtwohl nachteiligen Folgen einer solchen Parteizersplitterung sind zu bekannt, als daß sie hier im einzelnen aufzuzählen wären. Da in Württemberg die Initiative zur Wahl des Staatspräsidenten rechtlich beim Landtag liegt, so macht sich hier die Zerrissenheit der Volksvertretung besonders unangenehm bemerkbar. Nicht nur wird die Einigung mehrerer Parteien auf einen Kandidaten dadurch erschwert, sondern es ist auch eine notwendige Folge dieses Zustandes, daß der Staatspräsident in der Regel nur eine kleine Mehrheit der abgegebenen Stimmen bei seiner Wahl auf sich vereinigen kann, so daß unter Umständen der Staatspräsident mit nicht einmal der Hälfte der Stimmen der gesetzlichen Mit-

---

[158]) Art. 130 RV.

[159]) Vgl. zur Außerachtlassung der Parteien durch das geltende Verfassungsrecht: Radbruch, Handbuch des Deutschen Staatsrechts S. 288 und die dort angegebene Literatur.

[160]) Ueberschätzt wird die Bedeutung der politischen Parteien von Erich Kaufmann (Westmark 1. Jahrg., 1921 S. 207 ff.), wenn er diese Organisationen „nicht nur die eigentlichen Subjekte und Träger des politischen Wollens und Handelns, sondern auch die eigentlichen Schöpfer und Wandler des lebenden Verfassungsrechts“ nennt und weiter erklärt, daß die Macht und Struktur unserer Parteien den konstruktiven Gedanken der Verfassungen außer Funktion zu setzen in der Lage sei. Auch Richard Schmidt (Einführung S. 118 in Verbindung mit S. 161) schildert die in den ersten Jahren des Bestehens der neuen Verfassungen bei der Regierungsbildung eingerissenen Mißstände unrichtigerweise als die normale Form der Regierungsbildung.

gliederzahl des Landtags gewählt wird.[161]) Daß bei einer großen Zahl von Parteien die in Württemberg wie im Reiche unvermeidliche Bildung einer Koalition besonders erschwert ist, ist selbstverständlich, denn die Regierungsbildung ist umso leichter, je klarer sich die Mehrheitsverhältnisse im Landtag abzeichnen.[162]) Wird durch die Parteizersplitterung einerseits der Einfluß des Landtags auf die Regierungsbildung erhöht, so kann andererseits das Kräfteverhältnis zwischen Landtag und Regierung durch den Mangel einer festgefügten schlagfertigen Mehrheit des Landtags auch zu Gunsten der Regierung verschoben und dadurch verhindert werden, daß die Regierung zum Werkzeug der Landtagsmehrheit wird.[163]) Die Zersplitterung der politischen Kräfte führt auch dazu, daß kleine, aus nur wenigen Mitgliedern bestehende Parteigruppen, die oft nicht einmal die Stärke einer Fraktion[164]) erreichen, weil sie zur Erlangung einer regierungsfähigen Mehrheit notwendig sind, einen ihre Größe und politische Bedeutung weit übersteigenden Einfluß auf die Regierung erlangen.[165]) Auf jeden Fall ist in Württemberg nur eine Koalitionsregierung denkbar, und wie die Erfahrung zeigt, sind diese Regierungen häufig auf die wohlwollende Neutralität einer oder mehrerer Parteien angewiesen. Die bei den Regierungsbildungen geschlossenen Arbeitsgemeinschaften sind oft sehr äußerlicher Art, das Zusammengehen nur ein taktisches, so daß oft über Nacht die Grundlagen einer Regierung zusammenbrechen können. Die Folge ist ein häufiger Regierungswechsel und die Notwendigkeit, daß die obersten Beamten unter den Ministern vom Parteigetriebe unabhängig sind.[166]) Es darf jedoch an dieser Stelle hervorgehoben werden, daß Württemberg seit dem Jahre 1920 verhältnismäßig wenig Regierungswechsel aufzuweisen hat.

---

[161]) So ist z. B. der Staatspräsident Bolz mit 39 Stimmen gewählt worden, während die Hälfte der gesetzlichen Mitgliederzahl des Landtags 40 beträgt.

[162]) Vgl. Gmelin, Politisches Handwörterbuch, herausgegeben von Paul Herre, 2. Bd. 1923 S. 279.

[163]) Vgl. Meuschel, ArchOeffR. N.F. 2 (1921) S. 30. Kelsen, Wert und Wesen der Demokratie, Tübingen 1920 und Allgemeine Staatslehre, Berlin 1925 S. 346 ff. irrt mit seiner Annahme, daß die Verhältniswahl und die aus ihr sich ergebende Parteizersplitterung im Parlament die Bildung von Kompromissen begünstige.

[164]) 5 Mitglieder; § 9 Abs. 1 GeschO.

[165]) So mit Recht: Neue Züricher Zeitung, Nr. 592 vom 27. 3. 1929 („Der politische Wirrwarr in Württemberg".).

[166]) Schulze, a.a.O. S. 166 ff.

Im Hinblick auf die Parteizersplitterung ist es zu begrüßen, daß die Verfassung die Ernennung der Minister in die Hand des Staatspräsidenten gelegt hat. Ist dieser eine tatkräftige Persönlichkeit, so wird er unter Umständen wertvollen Einfluß auf die Regierungsbildung gewinnen. Die Initiative zur Wahl des Staatspräsidenten muß vom Landtag ausgehen. Seine Aufgabe ist es, den Mann zu wählen, der ihm nach der politischen Lage als der berufene Führer der im Landtag organisierten öffentlichen Meinung erscheint. Haben sich mehrere Parteien zu einer Regierungskoalition zusammengefunden, so wählen sie den Staatspräsidenten und erst im späteren Stadium der Regierungsbildung kann der Staatspräsident selbst eingreifen und neben den parteipolitischen Strömungen auch die allgemeinen staatspolitischen Gesichtspunkte zur Geltung zu bringen suchen. Der Landtag und seine Parteien dürfen ihre Forderungen an den Staatspräsidenten und die Minister auch nicht überspannen, sonst werden sie eben keinen Führer finden.[167])

Die Wahl des Staatspräsidenten erfolgt ohne Aussprache im Landtag.[168]) Diese Aussprache ist auch abgesehen von den oben angeführten Gründen deshalb entbehrlich, weil bei den Verhandlungen der Parteien über die Regierungsbildung Gelegenheit genug zur Aussprache geboten ist. Der Wahlvorgang selbst sinkt damit zu formaler Bedeutung herab, bleibt aber doch der rechtlich allein relevante und deshalb unentbehrliche Akt.[169])

Bei der Parteizersplitterung des württembergischen Landtags ist eine Koalition unumgängliche Voraussetzung jeder Regierungsbildung. Keine Partei hat Aussicht, zahlenmäßig so stark zu werden, daß sie allein auf ihre Landtagsmandate gestützt die Regierung übernehmen könnte. Deshalb pflegen wie im Reich, so auch in Württemberg die Parteien der Mitte oder eine Partei der Mitte sich bald mit einer oder mehreren Parteien der Rechten, bald mit solchen der Linken zu koalieren. Das kann dazu führen, daß eine Rechts- oder Linkspartei längere Zeit oder dauernd von der Regierungsbeteiligung ausgeschlossen bleibt. Je mehr Bündnismöglichkeiten eine Partei nach ihrer Gesamtstellung hat, desto größer sind ihre Aussichten, immer wieder an einer Koalition teilnehmen zu können. Diese Aussichten sind bei den Par-

[167]) Nawiasky, Grundgedanken S. 88.
[168]) Vgl. oben § 9.
[169]) Auch in diesem Punkte geht Erich Kaufmann (a.a.O. S. 211 ff.) in der Wertung der „Realitäten" wohl zu weit.

teien der Mitte naturgemäß bedeutend größer als bei den politisch extrem eingestellten Flügelparteien. Erich Kaufmann[170]) irrt aber, wenn er ausführt, daß eine Rechtsregierung grundsätzlich von einer Regierung der Linken abgelöst werden und die Koalition der Mitte ein gelegentliches Aushilfsmittel bleiben müsse. Er glaubt, daß eine dauernde Koalition der Mitte oder die ständige Boykottierung einer immerhin starken Rechten oder Linken mit dem Parlamentarismus nicht zu vereinen sind. Gegen diese Auffassung machen sich jedoch schwere Bedenken geltend. Es gehört keineswegs zum Wesen des parlamentarischen Systems, daß Rechts- und Linksregierung mit einander abwechseln. Dies ist in England der Fall, aber eine Folge der dortigen parteipolitischen Verhältnisse. In Deutschland ist ein solcher Wechsel nicht notwendig, im Gegenteil muß die relativ häufige und langdauernde Regierungsbeteiligung mancher Parteien im Reich wie in Württemberg als ein gewisser Vorzug gewertet werden, da dadurch einige Stabilität in die Regierungspolitik und die Regierungsprogramme kommt.

Die Regierung ist genötigt, in ihrer Regierungserklärung, die das Regierungsprogramm zu enthalten pflegt, auch auf die der Regierung fernstehenden Parteien Rücksicht zu nehmen, ja sehr häufig wird die Regierungserklärung durch das Verhältnis zu diesen Parteien weitgehend beeinflußt. Es ist dies nichts so Außergewöhnliches oder Anormales, wie Glum[171]) anzunehmen scheint.

Nicht ganz unbestritten ist, ob eine Partei nach dem politischen Brauch einen Anspruch darauf hat, den Staatspräsidenten zu stellen. Ein solches Vorrecht steht jedoch keiner Partei zu. Der Staatspräsident braucht überhaupt keiner Partei anzugehören, wenn dies auch in der Regel der Fall sein wird. Es besteht in Württemberg kein parlamentarischer Brauch, wonach die größte Fraktion des Landtags den Staatspräsidenten zu stellen hätte.[172]) Die stärkste Partei ist unter Umständen an der Regierung mit oder ohne ihren Willen gar nicht beteiligt. Zum Staatspräsidenten sollte der Mann gewählt werden, dessen Berufung die besten Aussichten für das

[170]) Westmark, 1. Jahrg. (1921) S. 216.
[171]) a.a.O. S. 37.
[172]) Vgl. Poetzsch-Heffter, Handkommentar S. 260 zu Art. 53. Schwäbischer Merkur Stuttgart Nr. 258 vom 5. 6. 1928 („Zum Zusammentritt des Landtags"). Dagegen ist es alter parlamentarischer Brauch, daß die stärkste Fraktion den Präsidenten des Landtags stellt.

Zustandekommen einer lebensfähigen Regierung gewährt. Das Verlangen nach Berufung eines Vertreters der größten Partei ist eine gedankenlose Uebertragung einer beim Zweiparteiensystem selbstverständlichen Regel auf andere Verhältnisse.[173])

Ebensowenig ist es in Württemberg Brauch, daß nach einer Regierungskrise die Opposition die Regierung übernimmt. Die Opposition hat sich vielleicht nur zum Sturze der Regierung zusammengefunden, ist aber im Uebrigen unter sich so uneins, daß eine Arbeitsgemeinschaft nicht in Frage kommt. Häufig werden deshalb die alten Parteien oder wenigstens einige von ihnen in der Regierung wiederkehren und wird der Wechsel der Personen nur ein teilweiser sein. Inwieweit dies möglich ist, hängt von der konkreten politischen Lage ab.

Der Umstand, daß ein Teil der Opposition die Sicherheit hat, nach dem Sturze der Regierung die Verantwortung nicht übernehmen zu müssen, ist geeignet, zu unverantwortlicher Kritik zu verleiten. Die deutschen Parteien haben die Staatsumwälzung von einigen Verschiebungen und Namensänderungen abgesehen unverändert überstanden. Dies war für den Wiederaufbau des Staates gewiß wertvoll. Leider haben die Parteien aber zum Teil ihre alte Einstellung gegenüber der Regierung beibehalten, obwohl diese Einstellung unter dem parlamentarischen System eine andere sein muß als in der konstitutionellen Monarchie.[174]) Eine regierungsfähige Opposition hat sich vor der Revolution nicht entwickelt, da für sie kein Platz vorhanden war. Die Parteien waren der Regierung gegenüber rein negativ und kritisch eingestellt. Unter der neuen Verfassung sind sie jedoch zur positiven Mitarbeit verpflichtet. Jede Partei muß darauf gefaßt sein, selbst eines Tages an der Regierung beteiligt zu sein, dann ist es mit der Kritik nicht getan. In dieser Hinsicht haben sich die Parteien zum Teil noch nicht voll auf die neuen Verhältnisse einzustellen vermocht.[175])

[173]) Schwäbischer Merkur Stuttgart, a.a.O.

[174]) Daß das Verhältnis von Landtag und Regierung in der constitutionellen Monarchie und in der parlamentarisch regierten demokratischen Republik ein ganz verschiedenes ist, haben der Abg. Johannes Fischer und der Minister des Innern Lindemann in der Landtagssitzung vom 6. August 1919 (Prot. 1919, S. 1189, 1195) mit Recht hervorgehoben.

[175]) Preuss, Um die Reichsverfassung von Weimar, S. 52, Die republikanische Reichsverfassung, S. 64, Vom Obrigkeitsstaat zum Volksstaat, S. 23. Vgl. über ähnliche Verhältnisse in Frankreich Redslob, a.a.O. S. 146. Siehe auch Schelcher, ArchOeffR. N.F. 2 (1921) S. 261, 263 und Max Weber, Gesammelte Politische Schriften, S. 169.

Im Falle einer Regierungsbildung finden in der Regel zwischen den Fraktionen des Landtags Besprechungen statt mit dem Ziel, eine Koalition zu bilden. Zwischen den Parteien, die die Regierung bilden, wird dann über die Persönlichkeiten verhandelt. In der Regel wird die stärkste der Regierungsparteien den Posten des Staatspräsidenten beanspruchen. Die übrigen Minister nominieren die Parteien meist unter Berücksichtigung ihrer Stärke.[176]) Dies muß aber nicht so sein und ist vor allem rechtlich nicht vorgeschrieben. Keineswegs geht die Regierungsbildung in der Republik auf die Weise vor sich, wie Seifriz[177]) ganz generell ausführt.

Neben den Parteien hat auch das Volk Einfluß auf die Regierungsbildung, regelmäßig bei den ordentlichen Wahlen zum Landtag alle 4 Jahre, ausnahmsweise bei Auflösung des Landtags schon früher. In Württemberg können die Regierung und das Volk die Initiative zur Auflösung des Landtags im Wege des Volksentscheides ergreifen (§ 16 WV.). Damit ist dem Volke die Einflußnahme auf die Regierungsbildung innerhalb der Legislaturperiode ermöglicht. Es ist darin ein Ansatz zum Gleichgewicht der Gewalten zu erblicken. Da die Auflösung des Landtags eine Neuwahl desselben mit sich bringt, so ist in diesem Falle stets auch eine Neubildung der Regierung notwendig. Der bei der Landtagswahl geäußerte Wille des Volkes soll dann bei dieser Regierungsbildung zum Ausdruck kommen. Außerdem nehmen sämtliche Parteien des Landtags bei der Regierungsbildung schon aus parteiegoistischen Gründen auf die Stimmung des Volkes Rücksicht. Das Staatsvolk ist in Württemberg also nur mittelbar an der Regierungsbildung beteiligt.

Die politischen Parteien Deutschlands sind in ihrer übergroßen Mehrzahl unitarisch organisiert, d. h. die Parteien der Länder sind — von einigen auf partikularistische Momente zurückzuführenden Ausnahmen abgesehen — lediglich die Landes-

---

[176]) Dies kann soweit gehen, daß die gesamte Ministerliste schon vor der Wahl des Staatspräsidenten feststeht. Vgl. Stuttgarter Neues Tagblatt Nr. 264 vom 8. 6. 1928.

[177]) a.a.O. S. 40: „Die Kabinettsbildung in der Republik geht in der Weise vor sich, daß die zu einer Regierungskoalition zusammengeschlossenen Fraktionen ihre Vertreter in die Regierung entsenden und so ein parteimäßig zusammengesetztes Kabinett entsteht." Seifriz übersieht dabei einerseits, daß nicht in jeder Republik das parlamentarische System eingeführt ist. Andererseits kann die Regierungsbildung in Württemberg zwar so vor sich gehen, rechtlich vorgeschrieben ist diese Form aber nicht.

organisationen der Reichsparteien. Die Folge davon kann sein, daß die Regierungsbildung der Länder von den Regierungsverhältnissen im Reiche beeinflußt wird. So fand z. B. im Sommer 1920 und im Herbst 1921 in Württemberg eine Angleichung der Landesregierung an die Koalition im Reiche statt, ohne daß in den Parteiverhältnissen des Landtags ein Zwang dazu vorgelegen hätte.[178]) Auch bei der Regierungsbildung des Sommers 1924 machte sich der Einfluß der Regierungsbildung im Reiche bemerkbar.[179]) In den letzten Jahren hat sich aber die Regierungsbildung in Württemberg von den Einflüssen aus dem Reich immer mehr befreit. So zeigte z. B. im Jahre 1929 die württembergische Regierung eine ganz andere parteimäßige Zusammensetzung als die Reichsregierung.

Rückblickend kommen wir zu dem Schluß, daß in Württemberg keine Garantie dafür vorhanden ist, daß besonders ausgezeichnete Persönlichkeiten in die Regierung gelangen, so wenig wie dafür, daß die geistige Blüte des Landes im Landtag sitzt. Da eine Mehrheit im Landtag für die Regierung benötigt wird, ist eine Einigung der Parteien unumgänglich. Die Parteien lassen sich aber nicht nur vom Wohl des Landes, sondern auch vom Wunsche der Selbstbehauptung und der Erhaltung ihrer Machtstellung leiten. So erklärt es sich, daß die Minister nicht nur wegen ihrer Persönlichkeit, sondern auch mit Rücksicht auf ihre Stellung zu einer Partei berufen zu werden pflegen.

E. Die Vertrauensfrage.

§ 13. Allgemeines.

Der Streit um die Vertrauensfrage und seine Ursachen.

I.

Seit dem Inkrafttreten der neuen württembergischen Verfassung hat kein staatsrechtliches Problem die Gemüter in Württemberg so sehr erregt wie die Vertrauensfrage. Seit der Bildung der Regierung Bolz am 8. Juni 1928[180]) beunruhigt dieses

---

[178]) Vgl. Frankfurter Zeitung Nr. 378 vom 25. 5. 1921 („Umbildung der Württ. Regierung?"); Vossische Zeitung, Berlin Nr. 244 vom 27. 5. 1921 („Regierungskrisis in Württemberg?"); Schwäbischer Merkur Stuttgart Nr. 234 vom 26. 5. 1921; Dr. J. Forderer in Germania, Berlin, Nr. 693 vom 10. 11. 1921.

[179]) Vgl. Abg. Andre, Prot. 1924, S. 19.

[180]) Prot. 1928, S. 5 ff.

Problem das württembergische Verfassungsleben. Schließlich hat die Fraktion der Sozialdemokratischen Partei im württembergischen Landtag mit einer Klagschrift vom 27. Mai 1929 Klage beim Staatsgerichtshof für das Deutsche Reich gegen das Land Württemberg erhoben, um eine autoritative Entscheidung des Streites herbeizuführen. Die Veranlassung zu diesem Verfassungsstreit gab die verschiedene Auslegung der §§ 26 ff. insbesondere der §§ 27/28 der WV. durch die politischen Parteien und die Regierung Württembergs. Die Streitfrage war kurz formuliert die: Bedarf die württembergische Regierung stets oder in gewissen Fällen nach ihrer Bildung eines positiven Vertrauensvotums?

In diesem Zusammenhang ist die Tatsache nicht uninteressant, daß diese Frage nicht nur in Württemberg umstritten war, sondern auch im Reich und in Preußen Anlaß zu politischen und staatsrechtlichen Auseinandersetzungen gegeben hat. Es kann weiter die interessante Feststellung getroffen werden, daß die Streitfrage immer dann aufzutauchen pflegt, wenn die Mehrheitsverhältnisse in einem Parlament sehr unsichere sind und die Opposition aus diesem Grunde hofft, die neugebildete Regierung bei der Abstimmung über einen positiven Vertrauensantrag alsbald wieder zu Fall bringen zu können. Es soll auch nicht unerwähnt bleiben, daß es in Preußen die Rechtsparteien, in Württemberg dagegen die Linksparteien waren, die ein positives Vertrauensvotum entweder stets oder beim Vorliegen gewisser Voraussetzungen für notwendig hielten.[181])

Im Reich wie in Preußen hat sich die herrschende Meinung in der Literatur und die politische Praxis dahin entschieden, daß ein positives Vertrauensvotum nicht erforderlich ist. Daraus darf freilich nicht ohne weiteres der Schluß gezogen werden, daß auch in Württemberg ein positives Vertrauensvotum verfassungsrechtlich niemals vorgeschrieben ist, denn dafür maßgebend können nur die Bestimmungen der WV. sein. Wie aber noch zu zeigen sein wird, sind für die Auslegung der WV. die entsprechenden Vorschriften der RV. nicht ohne Bedeutung.

II.

Dem württembergischen Verfassungsstreit liegt folgender Tatbestand zu Grunde: Die Landtagswahlen vom 20. Mai 1928

[181]) Vgl. Deutsche Zeitung, Berlin, Nr. 146 vom 23. 6. 1928.

hatten der Linken einen starken Stimmenzuwachs gebracht, während die Rechte, die bis dahin führend an der Regierung beteiligt war, eine Wahlniederlage erlitten hatte. Nicht ohne Grund nahm die Sozialdemokratie als die nunmehr stärkste Partei des württembergischen Landtags an, daß sie an der neuen Regierung, die gemäß der Vorschrift des § 27 Abs. 3 WV. zu bilden war, beteiligt sein werde. Die sofort nach den Wahlen einsetzende Fühlungnahme der Parteien führte jedoch zu einem andern Resultat. Die bisherigen Regierungsparteien, Bürgerpartei (Deutschnationale Volkspartei), Bauern- und Weingärtnerbund und Zentrum schlossen sich aufs Neue zusammen unter wohlwollender Unterstützung des Christlichen Volksdienstes, der mit 3 Abgeordneten als neue Partei in den Landtag eingezogen war. Diese 4 Parteien verfügten zusammen über 40 Stimmen, d. h. genau die Hälfte der Landtagsmandate.[182]) Es stand damit hinter der Regierung keine Landtagsmehrheit, sondern es herrschte ein Gleichgewicht zwischen Regierungs- und Oppositionsparteien.[183])

Der am 8. Juni 1928 neugewählte Staatspräsident Bolz[184]) gab sofort nach seiner Wahl im Landtag die neue Ministerliste bekannt und alsbald gingen zwei Mißtrauensanträge ein, nämlich ein Mißtrauensantrag der Sozialdemokratischen Partei gegen die gesamte Regierung und ein Mißtrauensantrag der Deutschen Demokratischen Partei und der Deutschen Volkspartei gegen den Kultminister Bazille. An beiden Abstimmungen beteiligten sich sämtliche 80 Abgeordnete. Der sozialdemokratische Mißtrauensantrag wurde mit 40 gegen 36 Stimmen bei 4 Enthaltungen abgelehnt. Bei der Abstimmung über den Mißtrauensantrag gegen den Kultminister stimmten 40 Abgeordnete mit Ja, 39 mit Nein, einer enthielt sich der Stimme. Da nach § 76 Abs. 3 der GeschO. des württembergischen Landtags Stimmenenthaltung als Nein zählt, so standen damit 40 gegen 40 Stimmen. Weiter gilt ein Antrag bei Stimmengleichheit nach § 76 Abs. 2 der GeschO. als abgelehnt. Damit war auch der Mißtrauensantrag gegen den Kultminister abgelehnt. Der Kultminister selbst hatte als Mitglied des Landtags mit Nein gestimmt.

---

[182]) Der Landtag besteht aus 80 Abgeordneten. Vgl. § 9 WV. in der Fassung des Gesetzes vom 4. 4. 1924 (Reg.-Bl. S. 227).

[183]) Ueber die parteimäßige Zusammensetzung des Landtags vgl. die Anlage.

[184]) Prot. 1928, S. 5 ff.

Sofort nach der Abstimmung erklärte der Abg. Scheef,[185]) nach § 27 Abs. 2 WV. bedürfe das vom Staatspräsidenten gebildete Staatsministerium des Vertrauens des Landtags. Aus der soeben erfolgten Abstimmung ergebe sich, daß der Kultminister Dr. Bazille tatsächlich das Vertrauen des Landtags nicht besitze, da nur durch die Bestimmungen der Geschäftsordnung und seine eigene Stimmabgabe eine formale Ablehnung des gegen ihn gerichteten Mißtrauensvotums erfolgt sei.

Anläßlich der Generaldebatte zum Staatshaushaltsgesetz im Frühjahr 1929 wurden am 19. April 1929 wiederum zwei Mißtrauensanträge im Landtag eingebracht, nämlich ein Mißtrauensantrag der Sozialdemokratischen Partei gegen die ganze Regierung und ein solcher der Deutschen Demokratischen Partei gegen den Kultminister Bazille.[186]) Der erste Antrag wurde wie der vom 8. 6. 1928 mit 40 gegen 36 Stimmen bei 4 Enthaltungen abgelehnt. Bei der Abstimmung über den zweiten Antrag ergaben sich 40 Stimmen mit Ja, 37 mit Nein und 3 Enthaltungen. Damit standen sich nach § 76 Abs. 3 GeschO. wieder je 40 Stimmen gegenüber und der Antrag war mit Stimmengleichheit abgelehnt. Auch bei dieser Abstimmung hat der Kultminister in seiner Eigenschaft als Abgeordneter mit Nein gestimmt.

Nach diesen Abstimmungen hat der Abg. Scheef[187]) erklärt, die Regierung bedürfe eines positiven Vertrauensvotums. Es sei Sache der Regierungsparteien, dafür zu sorgen, daß die klaren Voraussetzungen des § 27 WV. erfüllt würden. Bei Kultminister Dr. Bazille sei es ohne allen Zweifel, daß er das durch die Verfassung geforderte Vertrauen des Landtags nicht besitze, denn bei der Abstimmung über den Mißtrauensantrag gegen ihn hätten sich außer ihm selbst nur 36 von 80 Stimmen für ihn ausgesprochen.

Auf Grund dieses Tatbestandes und des Art. 19 RV. hat dann die Fraktion der Sozialdemokratischen Partei im württembergischen Landtag beim Staatsgerichtshof für das Deutsche Reich Klage gegen das Land Württemberg erhoben und beantragt für Recht zu erkennen:[188])

---

[185]) Prot. 1928, S. 8.
[186]) Prot. 1929, S. 875 ff.
[187]) Prot. 1929, S. 877.
[188]) Vgl. Stuttgarter Neues Tagblatt Nr. 267 vom 11. 6. 1929.

I. Es wird festgestellt:

a) Das am 8. Juni 1928 von dem Staatspräsidenten Dr. Bolz gebildete württembergische Staatsministerium ist seit diesem Tage im Widerspruch mit der Vorschrift des § 27 der württembergischen Verfassung vom 25. September 1919 bzw. im Widerspruch mit Art. 17 Abs. 1 Satz 3 der Reichsverfassung vom 11. August 1919 im Amte; eventuell: Das bezeichnete Staatsministerium ist seit dem 19. April 1929 im Widerspruch mit den genannten Bestimmungen der Landes- und der Reichsverfassung im Amte.

b) Der Kultminister Dr. Bazille ist seit 8. Juni 1928 im Widerspruch mit § 27 der württembergischen Verfassung bzw. im Widerspruch mit Art. 17 Abs. 1 Satz 3 der Reichsverfassung im Amte; eventuell: Der bezeichnete Minister ist seit 19. April 1929 im Widerspruch mit den genannten Verfassungsbestimmungen im Amte.

II. Es wird festgestellt:

a) Der § 76 Abs. 3 der Geschäftsordnung des Württembergischen Landtags vom 26. Juni 1926 verstößt gegen § 19 Abs. 1 Satz 2 der württembergischen Verfassung; eventuell: Die Anwendung des § 76 Abs. 3 der Geschäftsordnung des Württembergischen Landtags verstößt bei Abstimmungen über Vertrauensvoten und Mißtrauensvoten gegen § 19 Abs. 1 Satz 2 der Landesverfassung in Verbindung mit § 27 der württembergischen Verfassung und Art. 17 Abs. 1 Satz 3 der Reichsverfassung, eventuell in Verbindung mit § 28 der Landesverfassung.

b) Das Abstimmungsergebnis über den Mißtrauensantrag der Deutschen Demokratischen Partei und der Deutschen Volkspartei gegen den Kultminister Dr. Bazille am 8. Juni 1928 bzw. am 19. April 1929 ist die Annahme des Mißtrauensantrags durch den Landtag.

III. Es wird festgestellt:

Die von dem Mitglied des Landtags Dr. Bazille bei den Abstimmungen über die Mißtrauensvoten gegen den Kultminister am 8. Juni 1928 und am 19. April 1929 abgegebenen Stimmen werden nicht gezählt;

eventuell: die Stimmabgabe des Abgeordneten Dr. Bazille bei diesen Abstimmungen verstößt gegen die guten Sitten und ist nichtig.

Der Staatsgerichtshof für das Deutsche Reich hat sein Urteil am 18. Februar 1930 gefällt und die Klage im ganzen Umfange aus sachlichen Gründen abgewiesen.[189])

§ 14. Die staatsrechtlichen Lehrmeinungen.

Zur Klarstellung der Streitfrage muß hier hervorgehoben werden, daß die Regierung nach der WV. materiell des Vertrauens des Landtags bedarf. Darüber kann nach dem klaren Wortlaut des § 27 Abs. 2 Satz 2 kein Zweifel bestehen. Das Gegenteil wurde bis jetzt auch noch von keiner Seite behauptet.

Bestritten ist nur die Frage, ob dieses Vertrauen im materiellen Sinne nach der Regierungsbildung immer oder unter gewissen Voraussetzungen formellen Ausdruck finden muß.

Die Regierungsbildung des Jahres 1928 hat, wie wir sahen, dazu geführt, daß sich im Landtag Regierungsparteien und Opposition mit Stimmengleichheit gegenüber standen. Anträge gelten im Landtag bei Stimmengleichheit als abgelehnt (§ 76 Abs. 2 GeschO.). Bei dieser Sachlage war es von ausschlaggebender Bedeutung, ob die Regierung nach der Verfassung in jedem Fall oder bei gewissen Voraussetzungen eines positiven Vertrauensvotums bedarf (ein solches ist bei Stimmengleichheit abgelehnt) oder nicht. Da zu einem Mißtrauensvotum im Sinne des § 28 ebenfalls Stimmenmehrheit nötig ist, konnte auch ein solches nicht durchdringen.[190]) Die parlamentarische Situation hatte sich damit in Württemberg in der denkbar schärfsten Weise zugespitzt. Die Streitfrage muß im Interesse der Rechtssicherheit geklärt werden.

---

[189]) Da die Entscheidungsgründe des Urteils beim Abschluß dieser Abhandlung noch nicht vorlagen, konnte nur der durch die Zeitungen verbreitete Auszug aus der mündlichen Urteilsbegründung des Präsidenten des Staatsgerichtshofs verwertet werden. Vgl. Stuttgarter Neues Tagblatt Nr. 80 vom 18. 2. 1930, Schwäbischer Merkur Stuttgart Nr. 40 vom 19. 2. 1930. Ueber die dem Urteil am 17. Februar 1930 vorausgegangene mündliche Verhandlung berichten Stuttgarter Neues Tagblatt Nr. 78 vom 17. 2. 1930 und Nr. 79 vom 18. 2. 1930, sowie Schwäbischer Merkur Stuttgart Nr. 39 vom 18. 2. 1930. Die amtliche Veröffentlichung des Urteils in Prot. 1930, Beilage 221 vom 16. April 1930 S. 219 ff konnte nur noch bei der Korrektur berücksichtigt werden.

[190]) Vgl. Walter Jellinek, Verwaltungsrecht, 2. Aufl. Berlin 1929, S. 223.

v. Blume[191]) sagt klar und deutlich: „Die Bestellung des Staatsministeriums vollzieht sich in drei Handlungen:

a) Wahl des Staatspräsidenten.
b) Berufung der übrigen Minister durch den Staatspräsidenten.
c) Ausspruch des Vertrauens des Landtags gegenüber dem Staatsministerium."

Er hält also ein positives Vertrauensvotum in jedem Fall für erforderlich.[192]) Wie er zu dieser Auslegung des § 27 der WV. gekommen ist, soll später untersucht werden.

Bazille[193]) führt aus: „Die Vorschrift des § 27 Abs. 2 LV. „das Staatsministerium bedarf des Vertrauens des Landtags"[194]) entspricht dem Art. 17 Abs. 1 der RV.: „Die Landesregierung bedarf des Vertrauens der Volksvertretung." Die Vorschrift verlangt nicht, daß ein Vertrauensvotum eingebracht wird. Dies kann zwar geschehen, geschieht es aber nicht, so bleibt es der „Opposition" (Gegensatz: Regierungsparteien und die die Regierung unterstützenden Parteien) überlassen, ein Mißtrauensvotum gegen die Regierung oder einzelne Minister einzubringen. Wird dieses abgelehnt, so besteht die Regierung verfassungsmäßig zu Recht." Darnach hält Bazille ein positives Vertrauensvotum in keinem Fall für erforderlich. Ob er diese Ansicht immer vertreten hat, ist zweifelhaft. In der 4. Auflage seiner Textausgabe der WV.[195]) heißt es: „Das nachher ausgesprochene Vertrauen des Landtags ist nur leere Form." Aus dieser Formulierung läßt sich herauslesen, daß Bazille früher ein positives Vertrauensvotum, wenn auch nur als formalen Vorgang für notwendig hielt, umsomehr als er in der Landtagssitzung vom 10. Juli 1920 als Mitglied einer damals in der Opposition befindlichen Partei erklärt hat:[196]) „Wir haben auch bis jetzt noch über die Form, in der die Regierung ihr Vertrauensvotum erhalten will, keine Mitteilung bekommen. Ehe unser zweiter

[191]) Die Verfassung Württembergs vom 25. September 1919, Tübingen 1921, Anm. 1 zu § 27.

[192]) Ebenso v. Blume, JahrbOeffR. IX (1920) S. 177; Seifriz, a. a. O. S. 50; Weller, a.a.O. S. 190; Abg. Scheef, Prot. 1929, S. 877. Dafür wohl auch Th. Hermann, a.a.O. 2. Heft S. 11.

[193]) Die Verfassung Württembergs vom 25. September 1919, 5. Aufl., Stuttgart 1929, S. 62.

[194]) Richtig heißt es in § 27 Abs. 2 Satz 2: „Das von ihm (dem Staatspräsidenten) gebildete Staatsministerium bedarf des Vertrauens des Landtags."

[195]) 4. Aufl., Stuttgart 1922, S. 52.

[196]) Prot. 1920, S. 105.

Redner das Wort ergreift, müssen wir darüber unterrichtet sein, denn nach der Verfassung ist es notwendig, daß es ausgesprochen wird, ob der Landtag der Regierung das Vertrauen entgegenbringt oder nicht. Es ist im Reichstag so gemacht worden und muß im Landtag ebenso gemacht werden." Und der der Fraktion des Abg. Bazille angehörende Abg. Ströbel hat in der Landtagssitzung vom 13. Juli 1920 erklärt:[197]) „Von uns ist schon in der letzten Sitzung erwähnt worden (gemeint ist die zitierte Aeußerung des Abg. Bazille), daß ein Vertrauensvotum seitens der Regierungsparteien eingebracht werden müßte. Nach § 27 Abs. 2 unserer Verfassung bedarf das Staatsministerium eines Vertrauensvotums des Landtags." Damals wurde von dem Abg. Andre erwidert[198]), es sei nach der Verfassung nicht unbedingt notwendig, daß das Vertrauen in aller Form ausgesprochen werde, es genüge, wenn ein Mißtrauensvotum abgelehnt werde. Es wurde dann von den Regierungsparteien eine Billigungserklärung eingebracht, die mit 53 gegen 13 Stimmen bei 20 Enthaltungen angenommen wurde.[199])

Hegelmaier[200]) kommt bei seiner Untersuchung der Streitfrage zu dem Ergebnis, daß ein positives Vertrauensvotum nicht erforderlich ist,[201]) sondern das Staatsministerium und die Minister ohne ein solches so lange im Amte bleiben können, bis sie durch einen Mißtrauensbeschluß oder einen anderen gleichwertigen Beschluß abberufen werden oder ein von Regierungsanhängern eingebrachter Vertrauensantrag abgelehnt wird.

Auch der Staatsgerichtshof für das Deutsche Reich hat sich in seinem Urteil zu der Auslegung bekannt, daß die württembergische Regierung eines positiven Vertrauensvotums nicht bedarf.[202])

Zwischen den unbedingten Anhängern und Gegnern eines Vertrauensvotums stehen die Vertreter einer vermittelnden Auffassung.

[197]) Prot. 1920, S. 124.
[198]) Prot. 1920, S. 135.
[199]) Ueber die damaligen Verhandlungen vgl. außer Prot. S. 105 ff: Schwäbischer Merkur Stuttgart Nr. 315 vom 10. 7. 1920, Nr. 320 vom 14. 7. 1920 und Nr. 322 vom 15. 7. 1920.
[200]) Württembergische Zeitschrift für Rechtspflege und Verwaltung, 22. Jahrg. (1929) S. 65 ff.
[201]) Ebenso Meissner, Das neue Staatsrecht, S. 96 f., Das Staatsrecht usw. S. 105 und wohl auch Poetzsch-Heffter, Handkommentar 3. Aufl. 1928 zu Art. 17 S. 142 f. sub Ziff. 10.
[202]) Vgl. oben S. 53.

Maier vertritt die Ansicht, daß ein positives Vertrauensvotum erforderlich sei.[203]) Er stützt sich dabei auf den seiner Ansicht nach klaren Wortlaut der Verfassung. Später allerdings[204]) führt er aus, daß ein positives Vertrauensvotum nur in den Fällen notwendig sei, in denen die Mehrheitsverhältnisse zweifelhaft sind.[205]) Ebenso äußert sich der unbekannte Verfasser eines Artikels im Stuttgarter Neuen Tagblatt.[206]) Dieser sieht jedoch darin einen Ausnahmefall und glaubt, daß das Vorhandensein des Vertrauens normalerweise nach der Bestellung der Regierung als selbstverständlich vorausgesetzt werden dürfe. Das werde immer dann der Fall sein, wenn die Regierungsparteien, aus deren Mitte die Männer des Staatsministeriums genommen seien,[207]) zahlenmäßig offensichtlich das Uebergewicht haben oder auch wenn ausdrückliche Erklärungen oder tatsächliche Abstimmungszahlen ergeben, daß eine unbezweifelbare Mehrheit das Bestehen einer Minderheitsregierung anerkennt.

Die gleiche Ansicht vertritt Friedrich Schiller.[208]) Auch er hält eine positive Feststellung des Vertrauens nach § 27 WV. nur in Ausnahmefällen zur einwandfreien Klarstellung der parlamentarischen Mehrheitsverhältnisse für erforderlich, in der Regel aber wird sich nach seiner Meinung das Vorhandensein des Vertrauens „ohne weiteres aus der Zahl der Parteien ergeben, aus denen das Staatsministerium gebildet ist,[209]) ohne daß es einer förmlichen Feststellung bedarf."

Auf diese verschiedenen Lehrmeinungen und ihre Begründungen wird in den folgenden Paragraphen dieser Abhandlung näher eingegangen werden. In der Auseinandersetzung mit ihnen wollen wir unsere eigene Stellungnahme entwickeln.

---

[203]) Stuttgarter Neues Tagblatt Nr. 149 vom 30. 3. 1929.
[204]) Stuttgarter Neues Tagblatt Nr. 174 vom 15. 4. 1929.
[205]) Das läßt sich aus dem Gesamtinhalt der Ausführungen Maiers herauslesen, denn er erklärt einerseits, daß ein formeller Beschluß nicht immer nötig sei, andererseits hält er es in der geschilderten Situation für eine Pflicht der Regierung, einen Vertrauensantrag zu stellen.
[206]) Stuttgarter Neues Tagblatt Nr. 182 vom 19. 4. 1929: „Die Vertrauensbedürftigkeit der Regierung."
[207]) Wie früher erwähnt, müssen die Minister nicht aus der Mitte der Regierungsparteien genommen werden.
[208]) Schwäbischer Merkur Stuttgart, Nr. 179 vom 18. 4. 1929.
[209]) Schiller übersieht dabei, daß auch ein sogenanntes Geschäftsministerium möglich ist.

§ 15. Der verfassungsrechtliche Begriff des Vertrauens.

Bei der Auslegung jedes Gesetzes sind die Begriffe maßgebend, die dieses Gesetz selbst geformt hat. Für die Auslegung der WV. ist deshalb nur der Begriff „Vertrauen" maßgebend, den sie selbst geprägt hat. Dieser Vertrauensbegriff ist derselbe wie der der Reichsverfassung. Vertrauen im Sinne der WV. ist nichts anderes als die Bereitwilligkeit eine Regierung äußerlich zu stützen, sie in ihrer Existenz nicht anzugreifen.[210])

Das „Vertrauen" im Sinne der Verfassung setzt kein inneres Verhältnis zwischen der Regierung und den ihr vertrauenden Abgeordneten voraus. Freilich verlangt auch die Bereitwilligkeit zur Stützung eines Kabinetts eine innere Entscheidung des Abgeordneten, aber Vertrauen im psychologischen Sinne ist dazu nicht erforderlich. Die Entscheidung des Abgeordneten wird sehr häufig durch andere Erwägungen bestimmt werden. Es ist denkbar, daß ein Abgeordneter, der der Regierung im psychologischen Sinne mißtraut, ihr im juristischen Sinne vertraut. Der verfassungsrechtliche Begriff „Vertrauen" der WV. und der Vertrauensbegriff der Wissenschaft der Psychologie decken sich nicht. Das Gesetz bildet seine Begriffe selbständig ohne strenge Bindung an etwa schon bestehende gleichlautende Begriffe einer Wissenschaft. Die Behauptung Erich Kaufmanns,[211]) Vertrauen sei eben „eine psychologische und keine juristische Kategorie", dürfte einen methodologischen Fehler enthalten. Es gibt sehr wohl einen juristischen Begriff des Vertrauens und allein dieser ist für uns bei der Auslegung der Verfassung maßgebend.[212])

Man kann häufig die Abhängigkeit der Regierung vom Vertrauen des Landtags als politische Abhängigkeit (parlamentarische Verantwortlichkeit) bezeichnet finden. So schreibt z. B. Weller:[213]) „Der Staatspräsident ist nicht rechtlich, wohl aber politisch vom Landtag abhängig." Einer solchen Ausdrucksweise stehen ernsthafte Bedenken entgegen.[214]) Auch die soge-

---

[210]) So auch Schiller, a.a.O.; vgl. Wittmayer, Demokratie und Parlamentarismus, S. 88.

[211]) Westmark, 1. Jahrg. (1921) S. 209.

[212]) Auch Hatschek, Institutionen III, S. 657 scheint den psychologischen Vertrauensbegriff zu verwenden.

[213]) a.a.O. S. 207.

[214]) Unrichtig z. B. Preuss, Verfassung des Freistaates Preußen, S. 272.

nannte politische Verantwortlichkeit im Sinne der §§ 27/28 WV. und des Art. 54 RV. ist eine rechtlich normierte und damit rechtliche Verantwortlichkeit. Politisch ist diese Verantwortlichkeit nur in dem Sinne, daß die Minister für politische, rechtlich nicht vorgeschriebene und geregelte Handlungen sowie Zweckmäßigkeitsfragen dem Parlament verantwortlich sind. Politische Verantwortlichkeit bedeutet im Sinne der WV. deshalb rechtliche Verantwortlichkeit für die politische Zweckmäßigkeit von Regierungshandlungen,[215]) die zu kontrollieren und zu kritisieren das Recht des Parlaments ist.

Auf alle Fälle ist auch die parlamentarische Verantwortlichkeit immer eine juristische, d. h. durch rechtlich bedeutsame Mittel geltend zu machende Verantwortlichkeit,[216]) wenn auch die politische Zweckmäßigkeit eines Regierungsaktes sich nicht durch Rechtsprechung nach Rechtsgrundsätzen entscheiden läßt. Diese politische Verantwortlichkeit wird in Württemberg durch das Abberufungsrecht des Landtags in der Verfassung (§ 28) normiert. Die einzige formelle Voraussetzung ist ein mit einfacher Mehrheit gefaßter Mißtrauensbeschluß des Landtags.[217])

§ 16. Die Entstehungsgeschichte des § 27 Abs. 2 Satz 2 der Verfassung Württembergs vom 25. September 1919.

Der § 27 Abs. 2 Satz 2 WV.: „Das von ihm gebildete Staatsministerium bedarf des Vertrauens des Landtags" ist inhaltlich keine Neuschöpfung des württembergischen Verfassungsgesetzgebers. Er hat Vorbilder gehabt und läßt sich nur aus seiner Geschichte heraus verstehen, die untrennbar mit der Geschichte des parlamentarischen Systems in Deutschland verbunden ist.

---

[215]) Auch Bazille, a.a.O. 5. Aufl. S. 109 zu § 36 nennt die politische Verantwortlichkeit eine staatsrechtliche.

[216]) Hatschek, Deutsches und preußisches Staatsrecht 1. Bd. S. 639, Institutionen III, S. 599. Richtig auch Rothenbücher, Die Stellung des Ministeriums S. 46 Anm. 1.

[217]) Württemberg befindet sich in dieser Hinsicht wie in allen Fragen des Vertrauensverhältnisses zwischen Parlament und Regierung in Uebereinstimmung mit der RV. Erschwerte Voraussetzungen für das Zustandekommen eines Mißtrauensbeschlusses kennen: Anhalt § 37 VU., Baden § 53 VU., Bayern § 55 VU., Bremen § 53 VU., Hamburg Art. 36 VU., Lippe Art. 35 VU., Mecklenburg-Schwerin § 53 VU., Mecklenburg-Strelitz § 25 VU., Oldenburg § 40 VU., Preußen Art. 57 VU., Sachsen Art. 27 VU. und Thüringen § 39 VU.

Für den Begriff des parlamentarischen Systems darf auf unsere Ausführungen im I. Abschnitt verwiesen werden.

Die Einführung des parlamentarischen Systems in Deutschland im Herbst 1918 ist nicht die Verwirklichung einer damals neu in das politische Leben Deutschlands geworfenen Idee, sondern das Resultat einer jahrzehntelangen Entwicklung. Man kann ruhig sagen, daß die Revolution, soweit sie das parlamentarische System erkämpfen wollte, in Württemberg und im Reiche offene Türen eingerannt hat, denn das parlamentarische System war hier wie dort im Augenblick der Revolution schon eingeführt. Es war das Ziel gewesen, um das der deutsche Liberalismus und die deutsche Demokratie von jeher gekämpft hatten.[218])

Die Entwicklung des parlamentarischen Systems in Württemberg ist mit seiner Entwicklung im Reiche aufs engste verknüpft, hat doch gerade Württemberg einige der Vorkämpfer für das parlamentarische System im Reiche gestellt, die gleichzeitig auch dem württembergischen Landtag angehörten. Die Namen Payer, Conrad Haussmann und Gröber genügen zum Beweis dieses Zusammenhangs.

Schon ein Jahrzehnt nach der Gründung des neuen Kaiserreichs hatte der Gedanke der parlamentarischen Regierungsform in Deutschland festen Fuß gefaßt, wurde aber durch Bismarck zunächst noch zurückgedrängt. Die Bewegung für das parlamentarische System wurde mit der Zeit so stark, daß sich die „Verbündeten Regierungen" im Jahre 1884 unter der Leitung Bismarcks veranlaßt sahen, durch einen Bundesratsbeschluß grundsätzlich dagegen Stellung zu nehmen.[219]) Bismarck selbst sprach sich im Reichstag am 26. 11. 1884 energisch gegen das parlamentarische System aus.[220])

Aber auch ein Mann vom Format Bismarcks konnte diese Bewegung zwar für einige Jahrzehnte, aber nicht auf die Dauer zurückdrängen. Schon 1908 wurde durch einen Antrag Ablass ein Vorstoß in der Richtung des parlamentarischen Systems gemacht. Ein Erfolg dieses Antrags zeigte sich allerdings nur

---

[218]) Vgl. Hatschek, Deutsches und preußisches Staatsrecht 1. Bd. S. 46.
[219]) Piloty, Das parlamentarische System, Archiv für Rechts- und Wirtschaftsphilosophie Bd. 11 (1917/18) S. 67.
[220]) Reden 10, 35.

in der Geschäftsordnung des Reichstags.[221]) In Württemberg hatte Conrad Haussmann schon 1907 die Einführung des parlamentarischen Systems — allerdings erfolglos — gefordert.[222])

Die schweren Erschütterungen des Krieges ließen die Frage der Regierungsform erneut auftauchen und der Ruf nach dem parlamentarischen System wurde lauter und lauter. Im Jahre 1917 und im Mai 1918 gab Conrad Haussmann wiederum Anregungen zur Einführung des parlamentarischen Systems in Württemberg.[223]) In ähnlicher Weise, wenn auch ohne die Forderung des parlamentarischen Systems, äußerten sich die Abgeordneten v. Kiene und Heymann.[224]). Da die damals im Amt befindliche Regierung die innerpolitische Lage trotzdem nicht als gefährlich betrachtete, so war diesen Vorstößen Haußmanns ein praktischer Erfolg nicht beschieden. Noch die im Frühjahr 1918 vorgenommene Regierungsumbildung erfolgte ohne vorherige Fühlungnahme mit der II. Kammer, was damals in einem Teil der Presse zu kritischen Bemerkungen führte.[225]) Im Juni 1918 kam die Frage der Berufung von Parlamentariern auf verantwortliche Regierungsposten durch ein Mitglied der Volkspartei wieder zur Sprache,[226]) — zunächst ohne Erfolg. Im Oktober 1918 endlich regte der Abgeordnete Keil die Einführung der parlamentarischen Regierung in Württemberg im Zusammenhang mit ihrer Einführung im Reiche an,[227]) nachdem schon im April 1918 auf der Landesversammlung der Mehrheitssozialdemokratischen Partei der Abg. Lindemann in einem Vortrage das parlamentarische System gefordert und die Landesversammlung sich in einer Resolution seiner Ansicht angeschlossen hatte.[228]) Die Folge war, daß am 6. November 1918 die Regierung Weizsäcker zurücktrat und am 8. November die erste parlamentarische Regierung Württembergs unter Liesching — zunächst ohne verfassungsrechtliche Grundlage — gebildet wurde.

---

[221]) Vgl. Finger, a.a.O. S. 96 f.; Gmelin, Zeitschrift für Politik Bd. 11 (1919) S. 294 ff.
[222]) Vgl. Weller, a.a.O. S. 77.
[223]) Verhandlungen der Württ. II. Kammer 1918, Prot. Bd. 101, S. 5536, 5591/3; v. Köhler, a.a.O. S. 21 f.
[224]) Verhandlungen der Württ. II. Kammer 1918, Prot. Bd. 101, S. 5523, 5560, 5598, 5633/4; v. Köhler a.a.O. S. 20, 22; Weller, a.a.O. S. 77 ff.
[225]) v. Köhler, a.a.O. S. 6.
[226]) StA. Nr. 127, S. 4.
[227]) Vgl. Weller, a.a.O. S. 79.
[228]) v. Köhler, a.a.O. S. 20.

Im Reich hatte 1915 Hugo Preuss die verfassungspolitischen Ziele des deutschen Liberalismus in seinem Buch „Das deutsche Volk und die Politik" niedergelegt. Auch dort wurde das parlamentarische System gefordert. Im Jahre 1917 hat dann Preuss Vorschläge zur Abänderung der Reichsverfassung und der preußischen Verfassung nebst Begründung ausgearbeitet, die das parlamentarische System im Reich und in Preußen seiner Verwirklichung näher führen sollten.[229]) Damit hatte er sich die Aufgabe gestellt, für das parlamentarische System eine Formulierung zu finden. Ein Vorbild war in den europäischen Verfassungen nirgends vorhanden. Preuss hat damals vorgeschlagen,[230]) den Art. 11 der RV. von 1871 wie folgt zu ändern:

> „Der Reichskanzler und auf dessen Vorschlag die Reichsminister werden vom Kaiser ernannt und entlassen.[231])
>
> Der Reichskanzler und jeder Reichsminister muß seine Entlassung nehmen, wenn der Reichstag durch einen gegen ihn gerichteten Mehrheitsbeschluß ihm sein Mißtrauen ausspricht. Bleibt er trotzdem im Amte, so unterliegt er der Anklage wegen Verfassungsverletzung."

Für Art. 45 der preußischen Verfassung vom 31. 1. 1850 hat Preuss entsprechende Aenderungsvorschläge gemacht.[232]) Aus seiner Formulierung ergibt sich mit großer Deutlichkeit, daß er dem Parlament die Möglichkeit geben wollte, eine ihm mißliebige Regierung zu beseitigen. An ein positives Vertrauensvotum hat er wohl nicht gedacht.

Ein positives Vertrauensvotum hätte auch gar nicht der geschichtlichen Entwicklung entsprochen. Das, was der Reichstag erstrebte, war die Beseitigung ihm nicht genehmer Regierungen. In dieser Zeit, in der die parlamentarische Regierungsform in Deutschland lediglich ein Gegenstand akademischer Erörterungen und parteiprogrammatischer Ideale war, verstand man allgemein die zu ihrem Inhalt gehörige Abhängigkeit der Regierung vom Vertrauen der Volksvertretung nur in dem Sinne, daß die Volksvertretung befugt sein müsse, durch ein Mißtrauensvotum den

---

[229]) Preuss, Staat, Recht und Freiheit, S. 290 ff.
[230]) a.a.O. S. 310/11.
[231]) Vgl. Art. 53 der RV. 1919!
[232]) a.a.O. S. 326.

Rücktritt der Regierung zu erzwingen, an die Notwendigkeit einer ausdrücklichen Vertrauenskundgebung bei der Regierungsbildung dachte man nicht.

Als im Jahre 1917 vom Reichstag ein Verfassungsausschuß eingesetzt wurde und man wieder vor dem Problem der verfassungsrechtlichen Formulierung des parlamentarischen Systems stand, kam die eben angeführte allgemeine Auffassung wieder zum Vorschein. Der Abg. Bernstein und Gen. brachte folgenden Antrag im Ausschuß ein:[233]) „Der Reichskanzler ist zu entlassen, wenn der Reichstag es durch Mehrheitsbeschluß fordert." Dieser Antrag wurde abgelehnt.[234])

Als nach der mit der Regierung des Prinzen Max von Baden erfolgten tatsächlichen Einführung des parlamentarischen Systems der Entwurf zur Abänderung der entsprechenden Vorschriften der Reichsverfassung von 1871 beraten wurde, hat der Abg. Ebert und Gen. folgenden Antrag eingebracht:[235]) „Der Reichskanzler bedarf zu seiner Amtsführung des Vertrauens des Reichstags." Dieser Antrag wurde angenommen und durch das 2. Gesetz zur Abänderung der RV. vom 28. 10. 1918[236]) positives Recht. Lucas[237]) nimmt mit Recht an, daß bei dem engen Zusammenhang zwischen den verfassungsrechtlichen Reichstagsverhandlungen der Jahre 1917 und 1918 mit Sicherheit zu vermuten ist, daß der Antrag Ebert inhaltlich dasselbe gewollt hat, wie der früher abgelehnte Antrag Bernstein.[238])

Von Art. 15 der RV. von 1871 in der Fassung vom 28. 10. 1918 ging die Formulierung des Antrags Ebert zunächst in § 8 Abs. 2 des Gesetzes über die vorläufige Ausübung der Reichsgewalt vom 10. 2. 1919[239])[240]) und von dort in die Entwürfe der RV.[241]) und endlich in die geltende RV. über.

---

[233]) Drucksachen Nr. 1104, S. 6.
[234]) Drucksachen Nr. 1104, S. 9.
[235]) Drucksachen Nr. 1984.
[236]) RGBl. S. 1274.
[237]) Juristische Rundschau, 1. Jahrg. (1925) Sp. 530.
[238]) Dagegen kann auch nicht angeführt werden, daß die Regierung Prinz Max von Baden vom Reichstag ein Vertrauensvotum gefordert und am 22. 10. 1918 (Drucksache 1974) erhalten hat. Der Regierung steht es frei, ein Vertrauensvotum für sich zu verlangen, sie ist aber rechtlich dazu nicht verpflichtet.
[239]) RGBl. S. 169.
[240]) § 8 Abs. 2 lautete: „Die Reichsminister bedürfen zu ihrer Amtsführung des Vertrauens der Nationalversammlung".
[241]) Im folgenden seien die entsprechenden Bestimmungen der einzelnen Entwürfe der RV. in zeitlicher Reihenfolge aufgeführt (die Bezeichnung der

So bedeutet Art. 54 RV. keine Neuerung, sondern nur ein Fortschreiten auf der schon eingeschlagenen Bahn. Allerdings ist in der RV. der Formulierung Ebert's noch ein zweiter

einzelnen Entwürfe erfolgt im Anschluß an Triepel, Quellensammlung):

1.) Vorentwurf zur Verfassung des deutschen Reiches (E. I). Vom 3. Januar 1919. (Triepel a.a.O. S. 6 ff.)
§ 12. Ziff. 2: „Die Landesregierung muß dieser Volksvertretung verantwortlich und von ihrem Vertrauen abhängig sein."
§ 64.: „Der Reichskanzler und auf dessen Vorschlag die Reichsminister werden vom Reichspräsidenten ernannt."
§ 65.: „Der Reichskanzler und die Reichsminister bedürfen zu ihrer Amtsführung des Vertrauens des Volkshauses. Jeder von ihnen muß zurücktreten, wenn ihm das Volkshaus das Vertrauen durch einen ausdrücklichen Beschluß entzieht."

2.) Entwurf einer Verfassung des Deutschen Reichs (E. II). Vom 20. Januar 1919 (Triepel, a.a.O. S. 10 ff.)
§ 12 Ziff. 2 = E. I vom 3. 1. 1919 § 12 Ziff. 2.
§§ 69/70 = E. I vom 3. 1. 1919 §§ 64/65.
Der E. II enthielt also keine Aenderung der uns hier interessierenden Vorschriften des E. I.

3.) Entwurf einer Verfassung des Deutschen Reichs (E. III). Vom 17. Februar 1919 (Triepel, a.a.O. S. 17 ff.)
Art. 16: „Jeder Gliedstaat muß eine freistaatliche Landesverfassung haben, nach der . . . . . die Landesregierung dieser Volksvertretung verantwortlich ist (Korr.: „des Vertrauens der Volksvertretung bedarf.").
Art. 74.: „Der Reichskanzler und die Reichsminister werden vom Reichspräsidenten ernannt und entlassen."
Art. 75.: „Der Reichskanzler und die Reichsminister bedürfen zu ihrer Amtsführung des Vertrauens des Reichstags. Jeder von ihnen muß zurücktreten, wenn ihm der Reichstag das Vertrauen durch einen ausdrücklichen Beschluß entzieht."
Irgend eine wesentliche Aenderung in den Bestimmungen über die Vertrauensfrage gegenüber den früheren Entwürfen ist auch hier nicht zu finden. Inhalt, Sinn und Zweck der Bestimmungen über das Vertrauensverhältnis von Parlament und Regierung sind dieselben geblieben.

4.) Entwurf einer Verfassung des Deutschen Reichs (E. IV). Vom 21. Februar 1919 (Triepel, a.a.O. S. 27 ff.)
Art. 16 = E. III vom 17. 2. 1919 Art. 16.
Art. 75 = E. III vom 17. 2. 1919 Art. 74.
Art. 76 = E. III vom 17. 2. 1919 Art. 75.
Eine Aenderung der Vorschriften über die Vertrauensfrage war demnach nicht eingetreten.

5.) Entwurf einer Verfassung des Deutschen Reichs nach den Beschlüssen des achten (Verfassungs-) Ausschusses der Nationalversammlung (E.V). Vom 18. Juni 1919. (Triepel, a.a.O. S. 38 ff.)
Die Art. 17 Abs. 1, 54 und 55 des E. V entsprechen wörtlich den Art. 17 Abs. 1, 53 und 54 der RV. vom 11. August 1919. Wie sich daraus ergibt ist eine Inhaltsänderung der Vorschriften über das Vertrauensverhältnis zwischen Reichstag und Reichsregierung im Vergleich mit E. III und E. IV nicht eingetreten.

Damit ist festgestellt, daß die geltende RV. die Vertrauensfrage inhaltlich genau so regelt wie E. III und E. IV. Auf E. IV vom 21. 2. 1919 hat aber, wie wir noch sehen werden, der württembergische Verfassungsgesetzgeber ausdrücklich Bezug genommen. Nach der Absicht des württembergischen Verfassungsgesetzgebers sollen die Bestimmungen der WV. über die Vertrauensfrage materiell mit den entsprechenden, vorstehend zitierten Bestimmungen des E. IV übereinstimmen!

Satz hinzugefügt: „Jeder von ihnen muß zurücktreten, wenn ihm der Reichstag durch ausdrücklichen Beschluß sein Vertrauen entzieht." Durch diesen neuen Satz wird jedoch an dem Inhalt von Satz 1 nichts geändert, vielmehr dient Satz 2 zur Erläuterung von Satz 1. Satz 2 enthält wieder das, was Preuss und Bernstein in ihren Formulierungen des parlamentarischen Systems besonders hervorgehoben haben. Der heutige Art. 54 stellt also eine Synthese der Anträge Bernstein und Ebert dar. Aus Satz 2 läßt sich die Notwendigkeit eines positiven Vertrauensvotums gewiß nicht ableiten. Außerdem ergibt sich aus den Verhandlungen der Nationalversammlung[242]), daß man mit dem Satz 2 auch zum Ausdruck bringen wollte, daß ein Mißtrauensvotum nicht nur gegenüber der gesamten Reichregierung, sondern auch gegenüber dem Reichskanzler oder einem einzelnen Reichsminister zulässig ist. „Jedenfalls ist auch im Werdegang der Reichsverfassung niemals die Auffassung aufgetaucht, daß die beiden Sätze des Art. 54 verschiedene Bedeutungen neben einander haben könnten."[243]) Die historische Entwicklung des parlamentarischen Systems in Deutschland hat nur zur Notwendigkeit eines ausdrücklichen Mißtrauensvotums, nicht aber zu der eines positiven Vertrauensvotums geführt.

Mag man bei einer Prüfung des Verhältnisses von Art. 17 Abs. 1 zu Art. 54 RV. die erstere Bestimmung für eine rein materielle Norm halten, die die formelle Ausgestaltung des Vertrauensverhältnisses zwischen Volksvertretung und Regierung dem Landesrecht überläßt[244]) oder für eine Norm, die auch formelle Vorschriften enthält, jedenfalls ist nicht anzunehmen, daß Art. 17 RV. für die Landesverfassungen strengere formelle Vorschriften geben will, als sie die RV. selbst für das Verhältnis von Reichstag und Reichsregierung aufgestellt hat.[245])

Zur Zeit der Schaffung der neuen WV. war das Reich noch ohne Verfassung, Württemberg also rechtlich in der Wahl seiner Verfassungsform frei. Dennoch war man sich von vornherein darüber klar, daß die kommende RV. Normativvorschriften für die Landesverfassungen enthalten werde. Gerade

---

[242]) Aktenstück Nr. 391, S. 303.
[243]) Lucas, a.a.O. Sp. 530.
[244]) Dies dürfte die richtige Auslegung sein.
[245]) Ebenso StGHfDR. in seinem Urteil vom 18. 2. 1930. Vgl. Prot. 1930, Beilage Nr. 221 S. 223.

eine Vorschrift, die das parlamentarische System für die Landesverfassungen obligatorisch macht, war mit Bestimmtheit zu erwarten.[246]) Auch in Württemberg galt die Einführung des parlamentarischen Systems allgemein als eine Selbstverständlichkeit. Die Grundgedanken des neuen Reichsrechts „lagen sozusagen in der Luft".[247]) Die Entwürfe der RV. lagen bei der Schaffung der WV. zum Teil schon vor. Deshalb wurde auch in Württemberg das parlamentarische System eingeführt und zwar ganz bewußt im engsten Anschluß an die Bestimmungen der RV., die damals in den vorliegenden Entwürfen schon genau so formuliert waren wie heute in Art. 54 und 17.[248])

Schon der Entwurf eines Gesetzes über die vorläufige Ausübung der Staatsgewalt in Württemberg[249]) enthielt in § 3 die Vorschrift: „Die Staatsregierung muß das Vertrauen der Landesversammlung besitzen und ist ihr für die Führung der Geschäfte verantwortlich." Dieser Entwurf ist am 6. März 1919 Gesetz geworden.[250]) Der von der Regierung der Landesversammlung vorgelegte, durch v. Blume maßgebend beeinflußte Entwurf einer neuen Verfassung enthielt in seinem 7. Abschnitt „Von der Staatsleitung" folgende Bestimmungen:[251])

§ 51: „Der Ministerpräsident wird durch den Landtag gewählt, so oft der Landtag neu gewählt worden ist. Er beruft die übrigen Minister. Das von ihm gebildete Staatsministerium bedarf des Vertrauens des Landtags."

§ 52: „Der Landtag ist berechtigt, das Staatsministerium abzuberufen oder die Entlassung einzelner Minister zu verlangen."

In der Begründung zu diesem Entwurf[252]) heißt es bei § 51: „Das Ministerium soll im Einvernehmen mit der Mehrheit des Landtags gebildet und von ihrem Vertrauen getragen sein. Dies kommt in dem Entwurf der Landesverfassung in derselben Weise zum Ausdruck wie in dem Entwurf der

---

[246]) v. Blume, JahrbOeffR. IX (1920) S. 175.
[247]) v. Blume, Handbuch der Politik 3. Aufl. 1921 3. Bd. S. 78.
[248]) Vgl. Anm. 241.
[249]) Beilagen Bd. 1 Nr. 38 S. 153.
[250]) Reg.-Bl. S. 11 f.
[251]) Beilagen Bd. 1 Nr. 3 S. 75 ff.
[252]) Beilage Nr. 62, S. 284 ff., insbes. S. 289.

Reichsverfassung (Art. 16, Art. 76)."[253])[254]) Wie wir oben[255]) sahen, entsprechen diese Bestimmungen wörtlich beinahe, inhaltlich aber restlos den heutigen Art. 17 und 54 RV. Damit ist der schlagende Beweis dafür erbracht, daß die WV. inhaltlich genau dieselben Bestimmungen über die Vertrauensfrage treffen wollte wie die RV. Es bleibt nur noch zu prüfen, ob im Laufe der weiteren Verfassungsberatungen die §§ 51, 52 des württembergischen Regierungsentwurfs eine inhaltliche Aenderung erfahren haben.

Der der Landesversammlung vorgelegte Entwurf wurde zunächst an einen Ausschuß von 24 Mitgliedern verwiesen. Im Ausschuß wurden an dem Entwurf einige Aenderungen vorgenommen. Nach den Ausschußanträgen lautete der neue § 48 (früher § 51):[256])

> „Der Staatspräsident wird durch den Landtag gewählt.
>
> Der Staatspräsident beruft die übrigen Minister und bestellt unter ihnen seinen Vertreter. Das von ihm gebildete Staatsministerium bedarf des Vertrauens des Landtags.
>
> Nach jeder Neuwahl des Landtags findet auch eine Neuwahl des Staatspräsidenten und eine Neubildung des Staatsministeriums statt."

Der neue § 49 stimmte mit dem früheren § 52 wörtlich überein. Daraus ergibt sich, daß in der Vertrauensfrage eine inhaltliche Aenderung des Regierungsentwurfs nicht vorgenommen wurde.

Während der weiteren Beratung wurde an den §§ 48 und 49 nichts mehr geändert. Diese Bestimmungen sollten nach dem Willen des Gesetzgebers dieselben materiellen und formellen Vorschriften enthalten wie Art. 54 und 17 Abs. 1 Satz 3 RV.

Nach der Verkündung der RV. wurde in Württemberg sofort eine Neuredaktion der Verfassung in Angriff genommen, um sie mit der RV. in volle Uebereinstimmung zu bringen.[257]) Dabei wurde der § 48 der alten Fassung, jetzt § 27 der neuen Fassung,

[253]) Vom Verfasser gesperrt.

[254]) Damit kann der Zeit nach (die Beilage ist vom 15. 4. 1919) nur der Reichsverfassungsentwurf vom 21. 2. 1919 (Triepel E. IV S. 27 ff.), der mit E. III vom 17. 2. 1919 inhaltlich übereinstimmt, gemeint sein. Näheres siehe oben Anm. 241.

[255]) Anm. 241.

[256]) Beilage 64, S. 308 ff.; Beilage 84, S. 344.

[257]) Vgl. v. Blume, Stuttgarter Neues Tagblatt Nr. 492 vom 29. 9. 1919.

geringfügig geändert, indem in Absatz 2 hinter das Wort „beruft“ zur Vermeidung von Zweifeln und in Angleichung an Art. 53 RV. noch die Worte „und entläßt“ eingefügt wurden. Der § 49 der alten Verfassung ging unverändert als § 28 in die Neufassung über. In der Vertrauensfrage wurde also nichts geändert. Dieser Umstand ist nicht weiter erstaunlich, wenn wir uns nochmals vergegenwärtigen, daß schon die Schöpfer der Verfassung vom 20. Mai 1919 die §§ 48 und 49 in volle Uebereinstimmung mit den damals schon feststehenden Vorschriften der Entwürfe für die RV., die später Gesetz wurden, gebracht hatten. Zu einer Aenderung bei der Neuredaktion lag gar kein Anlaß vor. Es sind auch keinerlei Anhaltspunkte dafür vorhanden, daß der Landtag die Regelung der Vertrauensfrage durch die Verfassung vom 20. Mai 1919 gegenüber der Regelung der RV. als die strengere angesehen und bewußt als Abweichung von der RV. beibehalten hätte.[258])

An sich ist nicht zu bestreiten, daß grundsätzlich für die Auslegung der WV. die RV. oder eine andere deutsche Landesverfassung nicht maßgebend sein kann, denn jede Verfassung kann trotz Einheitlichkeit der Leitgedanken ihre eigenen Formen aufweisen.[259]) Durch die vorhergehenden Untersuchungen dürfte aber der volle Beweis dafür erbracht sein, daß die WV. die Vertrauensfrage inhaltlich genau so regeln will und regelt wie die RV.[260]) Die Auslegung der RV. ist deshalb zur Auslegung der WV. heranzuziehen und unentbehrlich.[261]) Es ist keineswegs so, daß, wie Maier[262]) annimmt, Württemberg eine bewußt vom Reichsrecht abweichende Form des parlamentarischen Systems gewählt hat, vielmehr sind gerade diese württembergischen Bestimmungen in denkbar engstem Zusammenhang mit den Entwürfen der RV. formuliert worden.

§ 17. Die Regelung der Vertrauensfrage in der Reichsverfassung vom 11. August 1919.

Kein Zweifel besteht darüber, daß die Reichsregierung materiell des Vertrauens des Reichstags bedarf. Aus diesem

[258]) Vgl. StGHfDR. Prot. 1930, Beilage 221 S. 223, sowie Anmerkung 265 und 282 dieser Abhandlung.
[259]) Vgl. Bühler, ArchOeffR., Bd. 39 (1920) S. 362 f., 383 f.
[260]) Ebenso Staatspräsident Bolz, Prot. 1929, S. 782.
[261]) Hegelmaier, a.a.O. S. 66.
[262]) Stuttgarter Neues Tagblatt Nr. 174 vom 15. 4. 1929.

Grunde soll hier nur die formelle Seite der Vertrauensfrage geprüft werden. Wie schon ausgeführt wurde, hat die Praxis des Reichstags den Art. 54 dahin ausgelegt, daß die Reichsregierung eines ausdrücklichen Vertrauensvotums nicht bedarf.

Zunächst war die Frage zweifelhaft. Die Oktobergesetze des Jahres 1918 hatten eine zu kurze Geltungsdauer, als daß sich hätte eine Staatspraxis herausbilden können.[263]) Der § 8 Abs. 2 des Gesetzes über die vorläufige Reichsgewalt vom 10. Februar 1919 wurde im Juni 1919 von dem damaligen Reichskanzler Bauer dahin ausgelegt, daß noch vor Uebernahme der Amtsführung durch die Reichsminister festgestellt werden müsse, ob sie das Vertrauen der Nationalversammlung besitzen.[264]) Dies war aber eine irrtümliche Auffassung des Reichskanzlers Bauer.[265]) Ein positives Vertrauensvotum war nicht erforderlich. Von entscheidender Bedeutung für die Auslegung der RV. wurde dann die praktische Anwendung des Art. 54 durch den ersten ordentlichen Reichstag gegenüber dem Kabinett Fehrenbach im Juni/Juli 1920.[266]) Diesem Kabinett gegenüber gab der Reichstag nur eine Billigungserklärung ab, die ein Vertrauensvotum nicht ersetzen konnte.

Es ist zwar üblich, aber rechtlich nicht erforderlich, daß eine neue Reichsregierung sich ein Vertrauensvotum ausstellen läßt. Diese Vertrauensvoten sind aber oft derart weit gefaßt (sogenannte Billigungserklärungen), daß sie den Namen „Ver-

---

[263]) Vgl. Anm. 238.

[264]) Sitzung der Verfassunggebenden Nationalversammlung vom 22.6.1919 (Sten. Ber. S. 1113 c).

[265]) „Aus Wortlaut und Zusammenhang der in Betracht kommenden Bestimmungen" der ersten württembergischen Verfassung vom 20. Mai 1919 sowie aus dem Umstande, daß im Jahre 1919 der § 8 des Gesetzes über die vorläufige Reichsgewalt vom 10. Februar 1919 dahin ausgelegt wurde, daß die Reichsregierung mindestens einer stillschweigenden Vertrauenserklärung der Nationalversammlung bedürfe, glaubt der StGHfDR. (Prot. 1930, Beilage 221 S. 223) „ohne Bedenken" folgern zu können, daß die erste württembergische Verfassung vom 20. Mai 1919 ein positives Vertrauensvotum des Landtags bei jeder Neubildung des Ministeriums verlangt habe. Diese Auffassung des StGHfDR. ist, wie sich aus der Entstehungsgeschichte (vgl. § 16 der Abhandlung) ergibt, irrig. Schon die erste württ. Verfassung vom 20. Mai 1919 hat ein positives Vertrauensvotum so wenig verlangt, wie das Reichsgesetz vom 10. 2. 1919 oder die RV.

Der StGHfDR. vertritt weiter mit Recht die Ansicht, daß die WV. vom 25. September 1919 ein positives Vertrauensvotum nicht verlangt. Sämtliche vom StGHfDR. zur Begründung dieser Ansicht angeführten Argumente treffen aber auch schon für die Fassung der WV. vom 20. 5. 1919 zu. Vgl. Anm. 282.

[266]) Drucksache Nr. 80; Sten. Ber. S. 176.

trauensvotum“ nicht mehr verdienen und geradezu rechtlich wertlos werden. Die RV. geht davon aus, daß eine Reichsregierung das Vertrauen des Reichstags so lange besitzt, bis es ihr ausdrücklich entzogen wird. Diese Regelung entspricht, wie wir sahen, auch durchaus der geschichtlichen Entwicklung. Ein positives Vertrauensvotum ist nicht notwendig.[267]) „Die Vorschrift des Art. 54 Satz 1 bedeutet, daß der Reichskanzler und die Reichsminister zu ihrer Amtsführung das Vertrauen des Reichstags haben sollen. Sie bedeutet nicht, daß eine ausdrückliche Vertrauenserklärung des Reichstags rechtliche Voraussetzung für die Amtsführung ist. Wie sich aus dem Zusammenhange von Satz 1 und 2 vielmehr ergibt, verpflichtet im Rechtssinne nur das ausdrückliche Mißtrauensvotum zum Rücktritt.“[268]) Verfassungsrechtlich ist die Reichsregierung nicht schon dann zum Rücktritt verpflichtet, wenn aus der politischen Lage zu erkennen ist, daß ein eingebrachtes Mißtrauensvotum Annahme finden würde. Es ist wiederholt vorgekommen, daß Reichsregierungen gebildet worden sind und amtiert haben, ohne ein Vertrauensvotum des Reichstags erhalten zu haben. Es wurden lediglich Billigungserklärungen abgegeben, so z. B. beim Kabinett Fehrenbach am 2. 7. 1920[269]), beim Kabinett Cuno am 25. 11. 1922[270]) und beim Kabinett Luther am 22. 1. 1925.[271])

Die Vertrauensfrage ist im Reiche so geregelt, daß zu Beginn der Regierungstätigkeit ein positives Vertrauensvotum nie erforderlich ist und zum Sturze der Regierung ein einfacher Mehrheitsbeschluß des Reichstags genügt. Diese Regelung hat schon häufig Aenderungsvorschläge des Inhalts hervorgerufen, man solle den Beginn der Regierungstätigkeit durch die Notwendigkeit eines positiven Vertrauensvotums erschweren, dann aber auch die auf diesem Wege vom Parlament in den Sattel

---

[267]) So auch Anschütz, Reichsverfassung zu Art. 54 S. 277 f., zu Art. 53 S. 271; Abg. Kahl, im GeschO.-Ausschuß des Reichstags am 15. 10. 1924; Walter Jellinek, JahrbOeffR. IX (1920) S. 36 f.; Poetzsch, JahrbOeffR. XIII (1925) S. 168; Wuermeling, ArchOeffR. N.F. 11 (1926) S. 371; Scheuner, ebenda N.F. 13 (1927) S. 229; Giese, Reichsverfassung zu Art. 54, S. 179; Bredt, a.a.O. S. 180 Anm. 1; Staatspräsident Bolz, Prot. 1929, S. 782 f. Vgl. dazu auch Finger, a.a.O. S. 170.

[268]) Poetzsch-Heffter, Handkommentar zu Art. 54 S. 262 f. Vgl. Carl Schmitt, Verfassungslehre S. 343, 356 f.

[269]) Drucksache Nr. 80; Sten. Ber. S. 176, 181.

[270]) Drucksache Nr. 5271; Sten. Ber. S. 9175.

[271]) Drucksache Nr. 387; Sten. Ber. S. 228, 234.

gesetzte Regierung vor Zufälligkeitsmehrheiten und Launen des Parlaments schützen, d. h. ihren Sturz erschweren.[272]) Diese Anregungen sind einer ernsthaften Prüfung wert und auch für Württemberg wäre eine gewisse Erschwerung des Sturzes der Regierung de lege ferenda zu empfehlen.

§ 18. Die Regelung der Vertrauensfrage in der Württembergischen Verfassung vom 25. September 1919.

Auch für die WV. bedarf nur die formelle Seite der Vertrauensfrage einer weiteren Untersuchung. Daß die Regierung materiell des Vertrauens des Landtags bedarf, ist communis opinio.

Schon die oben[273]) dargestellte Geschichte des § 27 Abs. 2 Satz 2 der WV. macht uns die Antwort auf die Frage, ob die württembergische Regierung immer oder beim Vorliegen gewisser Voraussetzungen nach ihrer Bildung eines positiven Vertrauensvotums bedarf, leicht: sie ist zu verneinen. Die folgenden Ausführungen sollen noch eine weitere Begründung und Festigung unserer Stellungnahme und eine Auseinandersetzung mit ihren Gegnern bringen.

In erster Linie bedarf es hier einer Auseinandersetzung mit v. Blume. Nicht ohne Grund wird man uns entgegenhalten, daß gerade der Kronzeuge der WV. ein positives Vertrauensvotum für

---

[272]) Diese Gedanken liegen auch den Ausführungen Schillers a.a.O. zu Grunde.

Auf Grund solcher Erwägungen hat die Fraktion der Deutschen Volkspartei im Reichstag folgenden Antrag auf Aenderung des Art. 54 RV. eingebracht:

Artikel 1.

„Artikel 54 der Reichsverfassung vom 11. August 1919 wird wie folgt geändert:

Der Reichskanzler und die Reichsminister bedürfen zu ihrer Amtsführung des Vertrauens des Reichstags. Bei Beginn der Amtsführung und jeder Wahlperiode ist dieses Vertrauen durch einen Mehrheitsbeschluß des Reichstags festzustellen.

Eine Zweidrittelmehrheit des Reichstages ist erforderlich, wenn der Reichsregierung oder dem Reichskanzler oder einem der Reichsminister das Vertrauen entzogen werden soll. Es genügt einfache Mehrheit, wenn der Antrag auf Entziehung des Vertrauens in Verbindung mit der Schlußabstimmung der dritten Lesung des ordentlichen Haushalts eingebracht wird". (Vgl. Schwabenwarte, Wochenschrift für nationale und liberale Politik, Nr. 52 vom 22. 12. 1928 S. 6.) Es darf hier darauf hingewiesen werden, daß die Verfasser dieses Antrags den Satz 1 des Absatz 2, wie aus dem gesamten Zusammenhang hervorgeht, so auffassen, daß aus ihm allein die Notwendigkeit eines positiven Vertrauensvotums sich nicht ergibt!

[273]) Vgl. § 16 dieser Abhandlung.

jede neue Regierung gefordert hat. Doch diese Stellungnahme v. Blume's ist einfach zu erklären. Die WV. wollte, wie wir nachgewiesen haben, die Bestimmungen der RV. bzw. ihrer Entwürfe übernehmen. Deren Auslegung war zunächst zweifelhaft. v. Blume hat nun seinerseits im Zusammenhang mit den geschilderten Vorgängen und Erörterungen im Reichstag den Art. 54 RV. dahin ausgelegt, daß ein positives Vertrauensvotum erforderlich sei, und folgerichtig verlangte er deshalb auch für die württembergische Regierung ein solches. v. Blume's Textausgabe der WV. stammt aus dem Jahre 1919, also einer Zeit, in der die Auslegung der RV. noch nicht endgültig feststand. Nur dadurch, daß er die RV. falsch auslegte, kam v. Blume auch zu einer falschen Auslegung der WV. Diesen denkbar engen Zusammenhang der WV. mit der RV. zeigt auch eine Aeußerung des Abg. Bazille, der zur Begründung der Notwendigkeit eines Vertrauensvotums im württembergischen Landtag erklärte:[274]) „Es ist im Reichstag so gemacht worden und muß im Landtag ebenso gemacht werden." Dieser Aeußerung des Abg. Bazille ist insofern besonderes Gewicht beizulegen, als er Mitglied des Verfassungsausschusses der Verfassunggebenden Landesversammlung gewesen ist. v. Blume kann deshalb nicht als Zeuge für die Notwendigkeit eines Vertrauensvotums angeführt werden. Daß er sich seine Ansicht auch erst nachträglich gebildet hat, geht daraus hervor, daß er in seiner bekannten „großen Rede", die er zur Begründung des Regierungsentwurfs im Landtag gehalten hat,[275]) ausführte: „Darnach würde sich der Staat so aufbauen, daß das Volk den Landtag bestellt und sich damit gewissermaßen einen Ausschuß schafft; der Landtag bestellt den Ministerpräsidenten und damit die Regierung. Es soll im Uebrigen der Ministerpräsident selbst dann die Minister im Einvernehmen mit den Parteien berufen, und es würde endlich, wenn das Ministerium es für richtig hält, oder aber wenn das Volk es begehrt, die Vollmacht, welche das Volk an den Landtag gegeben hat, und damit an die Regierung des Landtags, zurückkehren in die Hand des Volkes." Hier hören wir kein Wort von einer positiven Vertrauenskundgebung, im Gegenteil ergibt sich aus diesen Ausführungen deutlich, daß v. Blume die Tätigkeit des Landtags

[274]) Sitzung vom 10. 7. 1920, Prot. S. 105.
[275]) Prot. 1919, S. 169.

bei der Regierungsbildung mit der Wahl des Ministerpräsidenten für beendigt ansah.

Maier[276]) erklärt einerseits, im Hinblick auf den klaren Wortlaut des § 27 solle an und für sich die Frage, ob ein positives Vertrauensvotum nötig sei, überhaupt nicht auftauchen dürfen, hat aber an anderer Stelle[277]) diese Ausführungen dahin abgeändert, daß im allgemeinen ein formelles Vertrauensvotum nicht nötig sei, wohl aber bei gewissen Voraussetzungen. Auch Schiller[278]) äußert sich dahin, daß der Wortlaut des § 27 verbiete, ihn nur als materiellrechtliche Norm aufzufassen. Maier und Schiller lesen etwas in den § 17 Abs. 2 Satz 2 hinein, was er nicht enthält. Dieser Satz enthält für den unbefangenen Leser keinerlei formelle Vorschriften, sondern ist lediglich eine Wiederholung des Art. 17 Abs. 1 Satz 3 der RV., der ebenfalls keine formellen Vorschriften trifft. Die nähere Ausgestaltung ist erst in den folgenden Bestimmungen der WV. enthalten. Diese kennen aber nur eine Abberufung und keine ausdrückliche Vertrauenskundgebung. § 27 Abs. 2 Satz 2 schreibt weder ein Vertrauensvotum vor, noch verbietet er es. Auch aus dem Begriff des parlamentarischen Systems läßt sich die Notwendigkeit eines positiven Vertrauensvotums auf keinen Fall herleiten.[279])

Maier begründet seine Ansicht außerdem damit, daß im Reich und in Preußen das dualistische oder wahre, in Württemberg dagegen das monistische oder unechte parlamentarische System in der Verfassung verankert sei.

Mit dem wahren oder unechten parlamentarischen System hat die formelle Vertrauensfrage jedoch überhaupt nichts zu tun. Sie kann bei beiden Systemformen in positivem oder negativem Sinne geregelt sein.[280])

Weiter vertritt Maier die Ansicht, der Sturz der Regierung in Württemberg verlange keinen ausdrücklichen Beschluß wie im Reich und in Preußen, vielmehr sei die Regierung schon gestürzt, wenn ein sachlicher Regierungsantrag abgelehnt werde. Auch diese Ausführungen dürften abzulehnen sein. Die WV. verlangt wie die RV. und die preußische Verfassung einen aus-

[276]) Stuttgarter Neues Tagblatt Nr. 149 vom 30. 3. 1929.
[277]) Stuttgarter Neues Tagblatt Nr. 174 vom 15. 4. 1929.
[278]) Schwäbischer Merkur Stuttgart Nr. 179 vom 18. 4. 1929.
[279]) Vgl. § 3 dieser Abhandlung.
[280]) Vgl. StGHfDR., Prot. 1930, Beilage 221, S. 224 und oben S. 8 ff.

drücklichen Beschluß, den sie „Abberufung“ nennt. Der § 28 enthält die Vorschrift, daß nur auf Abberufung bzw. auf das Verlangen nach Entlassung eines Ministers das Staatsministerium zurückzutreten hat bzw. der Minister vom Staatspräsidenten zu entlassen ist. Daß diese Abberufung auch in die höflichere Form des ausdrücklichen Mißtrauensvotums gekleidet werden kann, ist wohl nicht zu bezweifeln.[281])

Maier kommt auch noch auf die Neufassung der WV. nach der Verkündung der RV. zu sprechen und vertritt die Meinung, daß man bei der Neuredaktion mit voller Ueberlegung von einer Aenderung der Vertrauensfrage abgesehen habe, und deshalb die WV. in diesem Punkte andere Vorschriften enthalte als die jüngere RV. Wir haben oben klar nachgewiesen, daß die Sachlage gerade umgekehrt war: weil die §§ 27 und 28 WV. schon vollständig mit der RV. übereinstimmten, kam eine Angleichung der WV. gar nicht mehr in Frage. Aus diesem Grunde hat man allerdings mit voller Ueberlegung von einer Aenderung abgesehen. Weder die Materialien noch die Literatur oder Presse enthalten einen Anhaltspunkt für die Ansicht Maiers.[282]).

Schiller weist darauf hin, daß es in § 27 nicht einfach heißt: „Das Staatsministerium bedarf des Vertrauens des Landtags“, sondern „Das von ihm (dem Staatspräsidenten) gebildete Staatsministerium bedarf des Vertrauens des Landtags.“ Aus diesem Umstand zieht Schiller eine Reihe von staatsrechtlichen Folgerungen. Er vertritt nämlich die Ansicht, es sei daraus zu ersehen, daß die Verfassung bei der Notwendigkeit des Vertrauens speziell an den Zeitpunkt der Regierungsbildung denke. In diesem Zeitpunkt müsse irgendwie das Vertrauen des Landtags feststehen. Sei es für diesen Zeitpunkt festgestellt, dann sitze die Regierung fest im Sattel und könne nur noch durch

[281]) Ebenso Schiller, a.a.O.

[282]) Auch der StGHfDR. bekennt sich in seiner Urteilsbegründung (a.a.O. S. 223) zu der Auffassung, daß nach der Neuredaktion vom 25. September 1919 die Bestimmungen über die Vertrauensfrage anders auszulegen seien als nach der alten Fassung (vom 20. 5. 1919). Während nämlich die erste württembergische Verfassung vom 20. Mai 1919 ein positives Vertrauensvotum verlangt habe (vgl. Anm. 265), seien nach der Neuredaktion die Bestimmungen dahin auszulegen, daß ein positives Vertrauensvotum nicht erforderlich sei. Diese Ansicht vertritt der StGHfDR., obwohl, wie er selbst betont, „die streitigen Bestimmungen . . . . im wesentlichen unverändert aus der alten in die neue Verfassung übernommen“ wurden. (Vgl. dazu § 16 der Abhandlung.) Richtig ist, daß eine Aenderung von Bedeutung für die Vertrauensfrage nicht getroffen wurde, da schon nach der Verfassung vom 20. 5. 1919 ein positives Vertrauensvotum nicht notwendig war. Vgl. Anm. 265.

Abberufung beseitigt werden. Eine vereinzelte Niederlage schade ihr nichts.[283]) Ein solcher positiver Vertrauensantrag sei nur dann bei der Regierungsbildung erforderlich, wenn die Mehrheitsverhältnisse unklar seien,[284]) und könne, wenn er überhaupt zur Beseitigung von Zweifeln erforderlich sei, für die Regierung nur ein einziges Mal gestellt werden, darnach sei nur noch Abberufung nach § 28 zum Sturz der Regierung ausreichend.

Diese Ausführungen Schillers sind aus mehreren Gründen nicht überzeugend. Die Worte „von ihm gebildete" in § 27 Abs. 2 Satz 2 haben nicht den Zweck, auf einen bestimmten Zeitpunkt, nämlich den der Regierungsbildung, hinzuweisen, sie schließen sich vielmehr in verbindender Weise logisch an den vorausgehenden Satz an. Sie sollen, wie sich auch aus der Begründung zu § 51 des Regierungsentwurfs[285]) ergibt, hervorheben, daß in Württemberg im Gegensatz zu Baden die Regierung vom Staatspräsidenten gebildet wird. Die Verfassung legt demnach auf die zwei Worte „von ihm" den Nachdruck.

Die Worte „von ihm gebildete" sprechen in Wirklichkeit gegen die von Schiller und für die hier vertretene Auslegung. Die Verfassung benützt den Ausdruck „gebildete", also die Form der Vergangenheit. Sie drückt damit aus, daß mit der Ernennung der Minister die Regierung gebildet, ein Vertrauensvotum also nicht Wesensbestandteil der Regierungsbildung ist.

Im Uebrigen verlangt die Verfassung allerdings das Vorhandensein des materiellen Vertrauens des Landtags gegenüber der Regierung, jedoch nicht nur im Zeitpunkt der Regierungsbildung, sondern während der ganzen Zeit der Amtsführung einer Regierung und zwar in der Weise, daß sie das Vertrauen so lange als vorhanden voraussetzt, als nicht der Landtag durch ein Mißtrauensvotum das Gegenteil bekundet hat. Ein Vertrauensantrag kann von der Regierung oder aus der Mitte des Landtags jederzeit eingebracht werden.[286]) Diese Auslegung der Verfassung dürfte, zumal die ganze Ent-

[283]) Hierin ist ihm zuzustimmen. Die Regierung muß nicht schon dann zurücktreten, wenn sie im Landtag eine Niederlage erlitten hat. So auch v. Blume, Die Verfassung Württembergs Anm. 1 zu § 28; Begründung zu § 52 des Regierungsentwurfs (Beilage 1919 Bd. 1 Nr. 62 S. 289).

[284]) So auch Reinhold Maier, Stuttgarter Neues Tagblatt Nr. 174 vom 15. 4. 1929.

[285]) Beilage 62 S. 289.

[286]) So auch Hegelmaier, a.a.O. S. 67.

stehungsgeschichte für sie spricht, bedeutend klarer und logischer sein als die Konstruktion, die Schiller dem Verfassungsgesetzgeber zuschreibt.

Vor allem aber muß die Ansicht Schillers Bedenken erregen, ein positives Vertrauensvotum sei nur dann notwendig, wenn sich das Vorhandensein des in der Verfassung vorausgesetzten Vertrauens nicht „ohne weiteres aus der Zahl der Abgeordneten der Parteien" ergebe, aus denen das Staatsministerium jeweils gebildet sei, d. h. wenn die Mehrheitsverhältnisse im Landtag zweifelhaft seien.[287]) Mag man sich für die Notwendigkeit eines positiven Vertrauensvotums aussprechen, oder — wie hier — dagegen, auf jeden Fall widerspricht es der Verfassung, diese Notwendigkeit davon abhängig zu machen, daß die Mehrheitsverhältnisse zweifelhaft sind.[288]) Dafür ergeben weder die Verfassung selbst noch die Gesetzesmaterialien oder die Literatur einen Anhaltspunkt. Eine derartige Auslegung würde die ständige Quelle von Streitigkeiten über das Vorhandensein des Vertrauens bilden und zwingend zum positiven Vertrauensvotum führen, da unbestrittene Mehrheitsverhältnisse im Landtag fast nie vorliegen werden. Jeden Augenblick könnte die Frage aufgeworfen werden, ob das erforderliche Vertrauen vorliege oder nicht.

Schiller schließt diesen Abschnitt seiner Ausführungen mit dem Bemerken, daß man für eine sogenannte Minderheitsregierung oder eine Regierung ohne koalitionsmäßige oder parteimäßige Bindung doch wenigstens bei ihrer Einsetzung eine Mehrheitsunterstützung werde verlangen müssen; dies und nichts anderes habe die Verfassung gewollt, wenn sie bei der Bildung das formelle Vertrauen des Landtags verlangt habe. Diese Ausführungen Schillers enthalten eine Verwechslung der Frage der Minderheitsregierung mit der Vertrauensfrage.

Von einer Minderheitsregierung spricht man dann, wenn die in der Regierung vertretenen oder sie unterstützenden Parteien im Parlament nur eine Minderheit bilden. Dies schließt aber keineswegs aus, daß der Regierung auch andere Parteien ihr Vertrauen schenken. Die Verfassung setzt gewöhnlich vor-

[287]) Wie Schiller auch der unbekannte Verfasser des Artikels „Die Vertrauensbedürftigkeit der Regierung" im Stuttgarter Neuen Tagblatt Nr. 182 vom 19. 4. 1929 und Maier, a.a.O.

[288]) Aehnliche, ebenfalls abzulehnende Ausführungen macht v. Freytagh-Loringhoven (a.a.O. S. 168) für die Reichsverfassung.

aus, daß eine Mehrheit des Parlaments hinter der Regierung steht. Wird ein Mißtrauensantrag gegen die Regierung eingebracht, so ist es erforderlich, daß mindestens die Hälfte des Parlaments ihr Vertrauen der Regierung kundgibt, da bei Stimmengleichheit der Mißtrauensantrag abgelehnt ist. Darunter können auch andere Parteien als die Regierungsparteien sein,[289]) ja es ist sogar denkbar, daß Mitglieder der Regierungsparteien gegen die Regierung und Mitglieder von Nichtregierungsparteien für diese stimmen.[290]) Eine Minderheitsregierung bedarf des Vertrauens des Landtags in ganz der gleichen Weise wie eine Mehrheitsregierung. Im Sinne der Vertrauensfrage gibt es überhaupt keine Minderheitsregierung.[291]) Die erwähnte Klagschrift der Fraktion der Sozialdemokratischen Partei im württembergischen Landtag führt aus: „Seit Bestehen der württembergischen Verfassung haben alle auf ihrer Grundlage gebildeten Regierungen klare Mehrheitsverhältnisse in dem Sinne aufgewiesen, daß entweder die die Regierung tragenden Parteien eine zweifellose, die Hälfte der Abgeordnetenzahl erheblich übersteigende Mehrheit hatten oder daß die Regierung außer den eigentlichen Regierungsparteien von einer anderen starken Partei zwar stillschweigend, aber für den ganzen Landtag erkennbar, so unterstützt wurde, daß die Regierungsparteien und

---

[289]) Erich Kaufmann (Westmark 1. Jahrg., 1921, S. 216) meint, eine Minderheitsregierung sei keine parlamentarische mehr, sie widerspreche dem Wesen des Parlamentarismus. Zu dieser Folgerung kommt er wohl dadurch, daß er das Vertrauen des Parlaments zur Regierung als ein psychologisches auffaßt. Außerdem spricht er (a.a.O.) von verantwortlichen und nichtverantwortlichen Parteien. Darauf kann nur erwidert werden, daß nach der Verfassung die Parteien niemand verantwortlich sind. Eine Frage für sich ist es, ob sich die Parteien ihren Anhängern gegenüber für ihr Verhalten verantwortlich fühlen. Diese Frage ist hier nicht zu untersuchen.

[290]) Vgl. die Vorgänge vor dem Rücktritt des Kabinetts Hieber am 5. 4. 1924 (Prot. 1924, S. 5676 ff.).

[291]) Daß eine Minderheitsregierung sich in der Vertrauensfrage in nichts von einer Mehrheitsregierung unterscheidet, scheint auch Erich Kaufmann (Die Regierungsbildung in Preußen und im Reiche, S. 216) zu übersehen. Er will den Zustand, daß sich eine Minderheitsregierung allein dadurch halten kann, daß eine an der Regierung nicht beteiligte Partei eine jederzeit widerrufliche wohlwollende Neutralität zugesagt hat, „natürlich“ nicht mehr als Parlamentarismus gelten lassen. Dieser Ansicht kann nicht beigestimmt werden. Auch in dem von Kaufmann angeführten Fall liegt eine, wenn auch verschleierte, Koalition vor. Eine solche muß aber nicht einmal vorliegen, es genügt, wenn die Mehrheit des Parlaments der Regierung ihre Unterstützung leiht und ihr erforderlichenfalls ihr Vertrauen bekundet. Auch ein solches Kabinett, in dem nur eine Minderheit der Parteien vertreten ist, wird dann von dem Vertrauen der Mehrheit des Landtags getragen, wie es § 27 der WV. und Art. 54 der RV. vorschreiben.

die die Regierung stützende und duldende Partei zusammen wieder eine ganz überwiegende Mehrheit ergaben. Das Festhalten der durch das Wahlergebnis geschlagenen Regierung an der Macht kennzeichnet sich als einen verfassungsrechtlich unmöglichen Versuch, sich als Minderheitsregierung zu etablieren, ohne aber eine weitere, sie offen oder stillschweigend unterstützende Partei für sich zu gewinnen, welche auf Grund ihrer Fraktionsstärke die Regierungsparteien der Zahl nach so ergänzen könnte, daß eine Mehrheit des Landtags — das ist nach dem gegenwärtigen Stand eine Mindestzahl von 41 Abgeordneten — als vorliegend zu erachten wäre." Auch in diesen Ausführungen ist der Begriff der Minderheitsregierung mit dem Vertrauensbegriff in unklarer Weise vermengt. Eine Minderheitsregierung ist eine solche, bei der die in ihr vertretenen oder sie unterstützenden Parteien im Parlament in der Minderheit sind. Ob eine solche Regierung das Vertrauen der Mehrheit des Parlaments genießt, läßt sich schon deshalb nicht sagen, weil die Zahl der der Regierung vertrauenden Abgeordneten nicht eine stabile, sondern eine labile Größe darstellt, die sich während der Amtszeit einer und derselben Regierung ständig verändern und bei den einzelnen Abstimmungen eine ganz verschiedene Zusammensetzung aufweisen kann.

Auf die weiteren Untersuchungen Schillers darüber, ob einige Monate nach der Regierungsbildung der nach seiner Ansicht bei zweifelhaften Mehrheitsverhältnissen notwendige Vertrauensbeschluß rechtlich noch möglich ist, näher einzugehen, erübrigt sich, da nach unserer Auffassung einerseits ein positives Vertrauensvotum nie notwendig ist, andererseits zu jeder Zeit im Landtag ein Vertrauensantrag eingebracht werden kann.

Die Anhänger eines positiven Vertrauensvotums könnten vielleicht einwenden, seine Notwendigkeit ergebe sich aus der Stellung, die der § 27 Abs. 2 Satz 2 in den Bestimmungen über die Regierungsbildung gefunden habe. Aber auch diese Behauptung wäre als unbegründet zurückzuweisen. § 27 behandelt die Regierungsbildung. Er bestimmt zunächst in Abs. 1 und Abs. 2 Satz 1 die Form der Regierungsbildung. Abs. 2 Satz 2 enthält dann die materiellrechtliche Vorschrift, daß die gebildete Regierung während ihres Bestehens das Vertrauen des Landtags haben soll. Abs. 3 enthält die Ausnahmebestimmung, daß die Regierung nach jeder Landtagswahl neu gebildet werden

muß. Daraus, daß die materielle Vorschrift des Abs. 2 Satz 2 zwischen den formellen Vorschriften des Abs. 1, Abs. 2 Satz 1 und Abs. 3 steht, kann nicht geschlossen werden, daß auch Abs. 2 Satz 2 formelle Vorschriften enthalten müsse. Die Bestimmungen des Abs. 3 stehen nur aus formalen Gründen hinter Abs. 2. Wie ein Vergleich mit dem Regierungsentwurf § 51 zeigt,[292]) stand die entsprechende Bestimmung ursprünglich im 1. Satz. Da die heutige erweiterte Formulierung aus formellen Gründen im 1. Abs. nicht mehr unterzubringen war, wurden diese Bestimmungen in einem besonderen Abs. 3 untergebracht. § 28 behandelt den Sturz der Regierung. Darnach ist die Regierung oder ein Minister nur dann zum Rücktritt verpflichtet, wenn sie vom Landtag abberufen werden, d. h. wenn ihnen das Vertrauen ausdrücklich entzogen wird.[293])

Auf die Frage, ob die Ablehnung eines von der Regierung selbst begehrten Vertrauensvotums einem Mißtrauensvotum gleich zu achten ist, kann hier, weil über den Rahmen unserer Abhandlung hinausreichend, nicht näher eingegangen werden. Gerade für Württemberg scheint dies zweifelhaft.[294])

---

[292]) Vgl. oben S. 65.

[293]) So auch die Begründung zu § 52 des Regierungsentwurfs, Beilagen 1919 Bd. 1 Nr. 62 S. 289. Vgl. Anm. 292.

[294]) Hegelmaier (a.a.O. S. 67) vertritt die Ansicht, daß die Regierung zurückzutreten habe, wenn ein Vertrauensantrag keine Mehrheit findet. Eine solche Notwendigkeit dürfte aber wohl kaum bestehen. Die Verfassung verlangt in § 28 eine „Abberufung". Hierin ist deutlich zum Ausdruck gebracht, daß der Beschluß des Landtags unmittelbar das Verlangen des Abgangs der Regierung zum Ausdruck bringen muß. Es ist dies derselbe gesetzgeberische Gedanke, der in dem ausdrücklichen Mißtrauensvotum des Art. 54 RV. seine Verwirklichung gefunden hat. Die WV. hat sich nur noch schroffer ausgedrückt als die RV. Wenn nun der Landtag es ablehnt, der Regierung das Vertrauen auszusprechen, so liegt darin noch keine Entziehung des Vertrauens. Die gleiche Ansicht vertritt für die RV. Anschütz (Reichsverfassung zu Art. 54 S. 277), denn „Ablehnung eines Vertrauensvotums und Erteilung eines Mißtrauensvotums ist nicht dasselbe". (Vgl. dazu auch noch die Entscheidung des Staatsgerichtshofs für Oldenburg, mitgeteilt ArchOeffR. N.F. 9 (1925) S. 227 ff.)

Im Gegenteil könnte man die Frage aufwerfen, ob nicht die „Abberufung" weitere formelle Erfordernisse verlangt als das ausdrückliche Mißtrauensvotum. Dies ist aber zu verneinen, da sich aus der Verfassung ein solcher Unterschied nicht herleiten läßt und unbestrittenermaßen die Abberufung auch in der Form des ausdrücklichen Mißtrauensvotums erfolgen kann. Auch in diesem Punkte besteht demnach zwischen RV. und WV. nur ein terminologischer, kein inhaltlicher Unterschied. Immerhin spricht die Terminologie des § 28 dafür, daß ein abgelehnter Vertrauensantrag die Regierung noch nicht „abberuft", denn in der Ablehnung eines Vertrauensantrags ist das in der Abberufung und in geringerem Maße auch im ausdrücklichen Mißtrauensvotum zum Ausdruck kommende Willensmoment der Regierungsbeseitigung nicht enthalten.

Gegen die Notwendigkeit eines Vertrauensvotums spricht auch die bisherige Staatspraxis in Württemberg. Seit dem Bestehen der Verfassung wurde keiner neuen Regierung ein positives Vertrauensvotum ausgesprochen, vielmehr hat der Landtag immer nur von der angezeigten Ministerernennung durch den Staatspräsidenten Kenntnis genommen.[295]) Als ein Vertrauensvotum kann auch die Billigungserklärung nicht gewertet werden, die der Minderheitsregierung Hieber gegenüber vom Landtag abgegeben wurde.[296]) Man hat sich bei der Formulierung dieser Billigungserklärung an Vorbilder des Reichstags angeschlossen. Eine derartige Erklärung ist staatsrechtlich wertlos und kann nur politisch gewertet werden.[297]) Ihr Zweck ist gerade der, der Regierung das Vertrauen nicht aussprechen zu müssen.

Gegen die Notwendigkeit eines positiven Vertrauensvotums spricht ferner der Umstand, daß der Staatspräsident mit Mehrheit der abgegebenen Stimmen gewählt wird und ihm mit der Wahl indirekt auch das Vertrauen des Landtags ausgesprochen wird.[298]) Da ein Vertrauensvotum gegenüber dem Staatsministerium seine Person mitumfassen würde, so müßte ihm demnach zweimal das Vertrauen ausgesprochen werden. Auch bei den übrigen

---

[295]) Prot. 1919/20, S. 1671; Prot. 1920/21, S. 9 f.; Prot. 1923, S. 4696; Prot. 1919, S. 277, 1428.

[296]) Prot. 1920/21, S. 183 f., 206/8; Beilagen Nr. 53. Die Erklärung lautete:

„Der Landtag nimmt von den Erklärungen des Staatsministeriums vom 7. 7. 1920 Kenntnis.

Er erwartet von der Regierung, daß sie die demokratische Republik gegen gewaltsame Angriffe und Pflichtwidrigkeiten, von welcher Seite sie auch kommen, mit den gebotenen Mitteln entschlossen verteidigt.

Er erwartet weiter, daß die Regierung die zur Bekämpfung der schweren Not des Volkes und der Schäden des wirtschaftlichen und öffentlichen Lebens erforderlichen Maßnahmen im Geist der sozialen Gerechtigkeit trifft, und den wirtschaftlich schwachen Volkskreisen wirksamen Schutz gewährt.

Er erwartet endlich, daß die Regierung auch in Zukunft die Reichsregierung in einer auf die Entspannung der internationalen Lage gerichteten, auf Vernunft und Gerechtigkeit aufgebauten auswärtigen Politik nachdrücklich unterstützt."

[297]) Koellreutter, Die politischen Parteien S. 76.

[298]) Maßgebend für die Berechnung der Mehrheit ist immer die Zahl der abgegebenen gültigen Stimmen. Mehrheit der Stimmen der gesetzlichen Mitgliederzahl des Landtags ist nicht erforderlich. Die Bemerkung Maiers (Stuttgarter Neues Tagblatt Nr. 174 vom 15. 4. 1929), der Staatspräsident Bolz habe nicht das Vertrauen des Landtags, da er bei seiner Wahl nur 39 Stimmen erhalten habe, während die Mehrheit der Mitgliederzahl des Landtags 41 Stimmen verlange, ist daher abzulehnen. Bolz ist mit 39 von 68 zu zählenden Stimmen gewählt worden, 12 Zettel wurden weiß abgegeben.

Ministern liegen schwerwiegende Gründe gegen die Notwendigkeit eines positiven Vertrauensvotums vor. § 27 spricht dem Staatspräsidenten das Recht der Ernennung der übrigen Minister zu. Bedürften die von ihm Ernannten noch einer besonderen Vertrauenserklärung durch den Landtag, so würde dies sachlich bedeuten, daß das freie Ernennungsrecht des Staatspräsidenten gehemmt wäre. Die Verfassung wollte aber gerade dem Staatspräsidenten hier eigene Ermessensfreiheit einräumen. Ein positives Vertrauensvotum würde also einem in der Verfassung zum Ausdruck gelangten Gedanken widersprechen. Schulze[299]) geht sogar soweit, zu erklären, die Entbehrlichkeit eines ausdrücklichen Vertrauensvotums verstehe sich dort von selbst, wo der Chef der Regierung vom Landtag gewählt werde.

Noch einige weitere Bestimmungen der Verfassung sind geeignet, gegen die Notwendigkeit eines Vertrauensvotums lebhafte Bedenken zu erregen. Ist das gesamte Ministerium zurückgetreten oder abberufen worden, so hat es nach § 29 die Geschäfte bis zur Bildung eines neuen Ministeriums in vollem Umfange weiter zu führen. Hält man nun das Vertrauensvotum für ein Essentiale der Regierungsbildung, so müßte streng genommen die alte Regierung die Geschäfte bis zur Erteilung des Vertrauensvotums für die neue Regierung weiterführen. Auch dies stände im Widerspruch zu der seitherigen Staatspraxis, nach der die neue Regierung die Geschäfte nach der Wahl des Staatspräsidenten und der Ernennung der Minister übernimmt. Dieser eigenartige Zustand hinsichtlich der Führung der Geschäfte würde sich aber in dem Falle, daß eine positive Vertrauenskundgebung nicht zustandekommt, sogar noch weiter fortsetzen, denn dann müßte die alte Regierung die Geschäfte so lange fortführen, bis endlich ein neues Kabinett ein positives Vertrauensvotum erlangt hätte.

Stellt man in diesem Zusammenhang auf die Worte „das von ihm gebildete“ in § 27 und „bis zur Bildung“ in § 29 ab, so könnte man daraus freilich auch schließen, daß trotz der Notwendigkeit eines positiven Vertrauensvotums die neue Regierung die Geschäfte schon vor der Erteilung eines Vertrauensvotums übernehmen dürfe, und, wenn sie kein positives Vertrauensvotum erlangt, bis zur Bildung einer neuen Regierung zu

[299]) a.a.O. S. 166 ff.

führen hätte. Die neue Regierung würde also die Geschäfte von ihrer Bildung bis zu einer Vertrauenskundgebung ihr gegenüber ohne Vertrauen führen, wie die alte Regierung von ihrem Rücktritt oder Sturz bis zur Bildung der neuen Regierung.

Die Begründung zum Regierungsentwurf[300]) führt zu § 53 aus, die Uebergabe der Geschäfte habe zu erfolgen, wenn das gesamte Ministerium von dem neuen Staatspräsidenten neu gebildet worden sei, da dann erst (nicht schon nach der Wahl des Staatspräsidenten) eine handlungsfähige Regierung vorhanden sei. Hätte der Gesetzgeber ein positives Vertrauensvotum für notwendig gehalten, so hätte er eine handlungsfähige Regierung erst mit dem Ausspruch des Vertrauens für gegeben annehmen dürfen.

Eine der beiden erwähnten Folgerungen — Geschäftsführung der alten Regierung bis zur Erteilung eines positiven Vertrauensvotums für eine neue Regierung oder Führung der Geschäfte durch die neue Regierung zunächst ohne Ausspruch des Vertrauens — müßte man, wenn man ein positives Vertrauensvotum für notwendig hält, ziehen. Keine führt zu einem wirklich befriedigenden Ergebnis, da in beiden Fällen einige Zeit eine Regierung amtieren würde, der gegenüber der Landtag sein Vertrauen nicht bekundet hat. Geht man dagegen von der hier für richtig erkannten natürlichen Auslegung aus, wonach ein positives Vertrauensvotum in keinem Fall erforderlich ist, so sind die Bestimmungen der Verfassung einleuchtend und folgerichtig. Mit der Wahl des Staatspräsidenten und der Ernennung der Minister durch ihn ist die Regierungsbildung beendigt. Die alte Regierung kann nun die Geschäfte der neuen Regierung übergeben. Das Verhältnis der § 27 und 29 zu einander spricht demnach gegen die Notwendigkeit eines positiven Vertrauensvotums.

Endlich darf auch vom Gesetzgeber in wichtigen Verfassungsfragen eine klare und deutliche Ausdrucksweise erwartet werden. Hätte der Verfassungsgesetzgeber ein positives Vertrauensvotum vorschreiben wollen, so wäre es eine Kleinigkeit gewesen, dies ebenso deutlich auszusprechen, wie es z. B. die hessische Verfassung getan hat.

Es darf auch nicht gänzlich übersehen werden, daß, wenn dem Landtag ein rechtlicher Einfluß auf die Ministerernennung

---

[300]) Beilage 62 vom 15. 4. 1919.

nicht zusteht, doch praktisch sein Einfluß durch das ihm zustehende Abberufungsrecht des § 28 genügend gesichert ist, so daß ein dringendes Bedürfnis für ein positives Vertrauensvotum nicht besteht.

Rufen wir uns zurückblickend die zahlreichen Gründe, die gegen die Notwendigkeit eines Vertrauensvotums sprechen, ins Gedächtnis zurück, so dürfte wohl kein Zweifel darüber bestehen, daß die hier auf Grund überzeugender Umstände, besonders der Entstehungsgeschichte, vertretene Auffassung der Vertrauensfrage dem wahren Willen der Verfassung entspricht.[301])

F. Das Gesetz über das Staatsministerium und die Ministerien. Vom 6. November 1926.

§ 19.

I.

Die WV. hat — veranlaßt durch die zur Zeit ihrer Entstehung im Reiche und in Württemberg noch sehr labilen staatsrechtlichen Verhältnisse — es in ihrem § 26 Abs. 2 der späteren Gesetzgebung überlassen, die Zahl der Minister, den Geschäftskreis der Ministerien und die Zuständigkeit des Staatsministeriums zu bestimmen. Das in § 26 Abs. 2 angekündigte Gesetz ist am 26. November 1926[302]) als „Gesetz über das Staatsministerium und die Ministerien" ergangen. Bis zum Erlaß dieses Gesetzes wurde die Zahl der Minister und der Ministerien durch die Haushaltsgesetze bestimmt. Das Gesetz wird hier nur insoweit in den Rahmen unserer Betrachtung gezogen, als es für die Frage der Regierungsbildung von Bedeutung ist.

Nach Art. 1 besteht das Staatsministerium aus den Ministern unter dem Vorsitz des Staatspräsidenten, ist also das Kollegium der Minister.[303]) Der Staatspräsident führt zwar den Vorsitz im Staatsministerium, hat aber nicht das Recht des Stichentscheids bei Stimmengleichheit und bestimmt vor allem nicht die Richtlinien der Politik.[304]) Diese werden in Württemberg vom Staats-

[301]) Auch der StGHfDR. kommt (a.a.O.) auf Grund der Entstehungsgeschichte zu dem Ergebnis, daß die Verfassung vom 25. September 1919 ein positives Vertrauensvotum nicht verlangt. Dies gilt jedoch nicht nur für die Verfassung vom 25. September 1919, sondern auch — entgegen der Ansicht des StGHfDR. — für die Verfassung vom 20. Mai 1919. Vgl. Anm. 265 und 282.

[302]) Reg.-Bl. S. 239.

[303]) So schon das Gesetz betr. die Bildung eines Staatsministeriums vom 1. 7. 1876. Vgl. Karl Göz, Das Staatsrecht des Königreichs Württemberg (Das öffentliche Recht der Gegenwart Bd. 2), Tübingen 1908 §§ 36/37; v. Sarwey, Das Staatsrecht des Königreichs Württemberg, Tübingen 1883 S. 119.

[304]) Anders z. B. Preußen Art. 46 VU.

ministerium bestimmt (Art. 3). Die Höchstzahl der Minister einschließlich des Staatspräsidenten, der nach § 26 WV. grundsätzlich nur die Stellung eines Ministerpräsidenten hat, beträgt fünf. Innerhalb dieses Rahmens wird die Zahl der Minister durch das Haushaltsgesetz bestimmt.

Die Spitzen der Behörden bilden 5 Ministerien: das Justiz-, Innen-, Kult-, Finanz- und Wirtschafts-Ministerium. Jede württembergische Behörde ist einem oder mehreren dieser Ministerien untergeordnet. Die Ministerien werden von den Ministern geleitet. Nicht ausgeschlossen ist, daß ein Minister mehreren Ministerien vorsteht, da das Gesetz zwar die Zahl der Ministerien, jedoch nur die Höchstzahl der Minister vorschreibt. Lange Jahre hat denn auch Württemberg 5 Ministerien, dagegen nur 4 Minister einschließlich des Staatspräsidenten gehabt. Ein Minister, der mehrere Ministerien leitet, hat trotzdem nur eine Stimme im Staatsministerium (Art. 1 Abs. 3).

Bestritten ist, ob der Staatspräsident gesetzlich verpflichtet ist, ein Ministeramt zu versehen. Bazille[305]) und v. Pistorius[306]) verneinen eine solche Verpflichtung ohne nähere Begründung. Anderer Ansicht ist Seifriz.[307]) Er hält auch den Staatspräsidenten für verpflichtet, ein Ministerium zu leiten, und beruft sich für seine Ansicht auf § 36 WV. Dieser lautet: „Jeder Minister führt die Geschäfte seines Ministeriums unter eigener Verantwortlichkeit, soweit nicht das Staatsministerium zuständig ist."

Aus dem Wortlaut des § 36 schließt Seifriz, daß jeder Minister, und ein solcher ist der Staatspräsident nach der Verfassung auch, die Geschäfte eines Ministeriums zu führen habe. Minister ohne Portefeuille seien der WV. unbekannt. Auch Bazille und v. Pistorius machen von dieser Regel nur für den Staatspräsidenten eine Ausnahme. Gegen Seifriz könnte man vielleicht bemerken, der § 36 bestimme nur, daß jeder Minister, der ein Ministerium führt, es unter eigener Verantwortlichkeit führt, soweit nicht das Staatsministerium zuständig ist, dagegen nicht, ob der Staatspräsident auch einem Ministerium vorstehen muß. Nach dem Wortlaut des § 36 scheint jedoch die Auslegung von Seifriz die richtige zu sein. Rechtlich nicht begründet ist die Unterscheidung Bazille's und v. Pistorius' zwischen dem Staats-

[305]) a.a.O., 5. Aufl. S. 146 zu Art. 1.
[306]) a.a.O. S. 97.
[307]) a.a.O. S. 57.

präsidenten und den übrigen Ministern in dieser Frage. Der Staatspräsident nimmt grundsätzlich die Stellung eines Ministers ein. Man muß auf Grund des § 36 Minister ohne Portefeuille für erlaubt halten oder nicht. Hält man sie für der Verfassung widersprechend, dann ist auch der Staatspräsident verpflichtet, einem Ministerium vorzustehen; für eine Sonderbehandlung des Staatspräsidenten in dieser Beziehung besteht keine Veranlassung und sind in der Verfassung keine Anhaltspunkte gegeben.[308])

Für die Ansicht von Seifriz spricht auch, daß die §§ 34—38 WV. die Ueberschrift „Die Minister" tragen. Die Bestimmungen dieser Paragraphen beziehen sich ohne Ausnahme auch auf den Staatspräsidenten. Niemand wird bestreiten, daß auch dem Staatspräsidenten durch § 34 Abs. 1 verboten ist, während seiner Amtsdauer ein anderes besoldetes Amt, einen Beruf oder ein Gewerbe auszuüben, und niemand wird daran zweifeln, daß auch der Staatspräsident der Ministeranklage vor dem Staatsgerichtshof nach § 38 unterworfen werden kann. Es ist deshalb anzunehmen, daß auch § 36 den Staatspräsidenten mitumfaßt. Wortlaut und Stellung des § 36 im Gesamtzusammenhang der WV. lassen die Auffassung von Seifriz als die richtige erscheinen.

Auch die bisherige Staatspraxis spricht für diese Ansicht. Seit dem Bestehen der Verfassung hat jeder Staatspräsident ein oder zwei Ministerien geführt. Die einzige Ausnahme bildet die Zeit vom 1. April 1920 bis 23. Juni 1920. Da auf 1. April 1920 das Ministerium der auswärtigen Angelegenheiten aufgehoben worden war, blieb der Staatspräsident Blos, der dieses Ministerium bis dahin geleitet hatte, für die angeführte Zeitspanne ohne Ministerium. Blos selbst bedauerte dies lebhaft, da ein Staatspräsident, der selbst ein Ministerium verwaltet, einen größeren Einfluß im Staatsministerium hat. Dieser Ausnahmefall war durch die besonderen Verhältnisse der Uebergangszeit verursacht worden.

Konnte es nach der WV. immerhin zweifelhaft sein, ob sie Minister ohne Portefeuille duldet, so ist diese Frage durch das Gesetz vom 6. November 1926 nun dahin entschieden worden, daß in Württemberg Minister ohne Portefeuille nicht zulässig sind und auch der Staatspräsident einem Ministerium vorzustehen hat.[309]).

Das Gesetz kennt 5 Ministerien (Art. 5) und die Höchstzahl von 5 Ministern einschließlich des Staatspräsidenten (Art. 1).

[308]) Lege non distinguente nec nostrum est distinguere!
[309]) Ebenso Carl Kauffmann, a.a.O. S. 35.

Der Normalfall ist nach dem Sinne des Gesetzes ohne Zweifel der, daß jeder Minister einem Ministerium vorsteht. Als Ausnahme kennt das Gesetz den Fall, daß ein Minister mehrere Ministerien leitet. Der Zweck dieser Regelung ist wohl vor allem der, durch Wegfall eines Ministers finanzielle Ersparnisse machen zu können, wie dies mehrere Jahre hindurch der Fall war. Dagegen kann es nicht der Zweck dieser Bestimmung sein, daß ein Minister mehrere Ministerien leitet, während der Staatspräsident gleichzeitig keinem Ministerium vorsteht. Kauffmann[310]) sagt mit Recht: „Da die grundsätzlich als Ausnahmefall anzusehende Verwaltung mehrer Ministerien durch einen Minister nicht wohl wird zur Regel gemacht werden wollen, so ist damit indirekt zum Ausdruck gebracht, daß dem Staatspräsidenten stets ein Ministerium zugedacht ist."

II.

Sehr umstritten ist auch der Art. 2 Abs. 3 des Gesetzes. Dieser Absatz bestimmt, daß der Staatspräsident für einen verhinderten Minister einen Stellvertreter, bei längerer Verhinderung mit Stimmrecht im Staatsministerium, bestellen kann. Diese Befugnisse der Bestellung von Ministerstellvertretern und der Verleihung des Stimmrechts stehen dem Staatspräsidenten allein zu. Diese Vorschrift befindet sich insofern mit der WV. im Einklang, als nach § 27 WV. der Staatspräsident auch die Minister ernennt und entläßt. Es war darnach das Gegebene, dem Staatspräsidenten auch die Ernennung der Ministerstellvertreter und die eventuelle Erteilung des Stimmrechts an diese zuzuweisen.[311])

Schon nach der Bekanntmachung des Gesetzentwurfes hat sich v. Blume[312]) gegen den Art. 2 Abs. 3 gewandt. Er erklärte, diese Regelung sei mit dem parlamentarischen System nicht vereinbar. Zunächst scheine es ja eine logische Folgerung aus § 27 Abs. 2 LV. zu sein, daß man dem Staatspräsidenten diese Rechte einräume. Das sei aber ein Trugschluß, denn der Staatspräsident ernenne ja die Minister nicht nach Gutdünken, sondern im Einvernehmen mit dem Landtag. Da sei es doch sehr fraglich, ob es den Regierungsparteien zugemutet

[310]) a.a.O. S. 35.

[311]) So auch der Berichterstatter Dr. Hoelscher im Landtag, Prot. 1926, S. 3146.

[312]) Staatsministerium und Ministerien, Stuttgarter Neues Tagblatt Nr. 150 vom 31. 3. 1926.

werden könne, daß der Staatspräsident nach seinem Gutdünken für den Vertrauensmann einer Partei einen Stellvertreter ernenne, der vielleicht einer anderen Partei angehöre als der verhinderte Minister und möglicherweise das Ministerium monatelang verwalte.[313]) Auch Seifriz[314]) hebt hervor, daß durch die Ernennung eines Stellvertreters der Einfluß der einzelnen Regierungsparteien im Staatsministerium stark verschoben werden könne, ohne daß an der politischen Verantwortlichkeit der Parteien etwas geändert werde.

Die Ausführungen v. Blume's sind nicht überzeugend. Er zieht aus dem Begriff des parlamentarischen Systems Folgerungen, die sich aus diesem Begriff nicht zwingend ergeben. Wie wir sahen, ist der Staatspräsident rechtlich bei der Ernennung der Minister nach § 27 Abs. 2 WV. völlig frei. Politische Gründe zwingen ihn, sich mit den Parteien des Landtags zu verständigen, da er sonst Gefahr läuft, daß das Staatsministerium abberufen oder die Entlassung eines Ministers nach § 28 verlangt wird. Genau in der gleichen Lage befindet sich der Staatspräsident im Falle des Art. 2 Abs. 3. Auch hier ist er in der Ernennung eines Stellvertreters rechtlich völlig frei, wird jedoch aus politischen Gründen auf den Landtag Rücksicht nehmen, vor allem in dem Fall, daß der verhinderte Minister einer Partei angehört hat.[315]) Warum der Staatspräsident im Fall des Art. 2 Abs. 3 nach Gutdünken soll verfahren können, im Fall des § 27 Abs. 2 WV. aber nicht, dafür gibt v. Blume keine Gründe an und ein Unterschied der rechtlichen Lage des Staatspräsidenten besteht auch nicht. Aus diesem Grunde sind die Bedenken v. Blume's als unbegründet abzulehnen.

Mit besonderem Nachdruck wendet sich v. Blume[316]) weiter dagegen, daß dem Stellvertreter unter Umständen neben dem Sitz im Staatsministerium das Stimmrecht gewährt werden kann. Das, meint er, widerspreche ebenfalls dem parlamentarischen System. Bei letzterem seien die Minister dem Parlament verantwortlich. Nach Art. 2 Abs. 3 nehme aber ein Mann an den Beschlüssen des Staatsministeriums teil, der weder das Vertrauen des Landtags besitze, noch ihm verantwortlich sei. Auch Carl

---

[313]) Aehnlich Carl Kauffmann, a.a.O. S. 36.
[314]) a.a.O. S. 61 ff.
[315]) So auch Staatspräsident Bazille bei den Gesetzesberatungen: vgl. Prot. 1926, S. 3147.
[316]) a.a.O.

Kauffmann[317]) macht diese Bedenken gegen den Art. 2 Abs. 3 geltend. Er führt aus: „Ist dieser Vertreter noch mit Stimmrecht im Staatsministerium ausgestattet und etwa gleichzeitig noch ein zweiter Minister behindert und für ihn gleichfalls ein Stellvertreter bestellt, so vermag der Staatspräsident mit diesen beiden Stellvertretern die Staatsleitung in einem Sinne zu führen, der sehr wahrscheinlich den Intentionen der Mehrheitspartei im Landtag in keiner Weise mehr entspricht, sie aber dennoch mit der politischen Verantwortung belastet.[318]) Sieht man selbst von dem krassen Fall der Behinderung zweier Minister ab, so wird in den meisten Fällen schon durch die Heranziehung eines der Partei des Staatspräsidenten nahestehenden Vertreters der Einfluß dieser Partei über Gebühr gestärkt, umsomehr, als die Partei des Staatspräsidenten als die stärkste im Landtag wohl in der Regel außer ihm noch einen zweiten Vertreter im Staatsministerium haben wird, so daß sie mit dem Stellvertreter die Mehrheit erreicht hat." Auch diese Ausführungen dürften von falschen Voraussetzungen ausgehen. So nimmt Kauffmann mit v. Blume an, daß der Staatspräsident bei der Ernennung eines Stellvertreters nach Gutdünken verfahren könne, während er doch in Wirklichkeit für diese politische Maßnahme dem Landtag verantwortlich ist und ihm die Abberufung droht, wenn er der Mehrheit des Landtags zuwider handelt. Es muß doch mehr als zweifelhaft erscheinen, ob es der Staatspräsident wegen der doch immer vorübergehenden Maßnahme der Bestellung eines Ministerstellvertreters darauf ankommen lassen wird, daß die Regierungskoalition gesprengt wird, denn das wäre die sichere Folge, wenn der Staatspräsident so handeln würde, wie Kauffmann dies annimmt. Außerdem kann die Ernennung eines Stellvertreters auch die Partei, der der behinderte Minister angehört, begünstigen. Solange ein Stellvertreter mit Stimmrecht nicht ernannt ist, befindet sich diese Partei bei den Abstimmungen im Staatsministerium im Nachteil. Wird ein Stellvertreter ernannt, so muß dies nicht eine einer anderen Partei nahestehende Persönlichkeit sein, im Gegenteil wird der Staatspräsident die Partei des verhinderten Ministers in der Regel wieder berücksichtigen.

v. Blume, Kauffmann und Seifriz gehen bei ihren Ausführungen davon aus, daß der Stellvertreter eines Ministers, der

[317]) a.a.O. S. 36.
[318]) Ebenso Seifriz, a.a.O. S. 61 ff.

vor seiner Ernennung ja weder Minister noch überhaupt Beamter zu sein braucht, dem Landtag nicht verantwortlich sei und seine Ernennung und die Erteilung des Stimmrechts an ihn deshalb dem parlamentarischen System widerspreche. Wäre der Stellvertreter dem Landtag wirklich nicht verantwortlich, so wäre dem durchaus zuzustimmen, dem ist aber nicht so. Der Stellvertreter hat die Rechte und Pflichten eines Ministers. Er ist dem Landtag genau so verantwortlich wie ein ordentlicher Minister und unterliegt dem Abberufungsrecht des § 28 WV. genau so wie dieser. Etwas anderes kann aus dem Gesetz und der Verfassung nicht entnommen werden. Auch Staatspräsident Bazille hat im Landtag, ohne daß dem widersprochen worden wäre, erklärt:[319]) „Die parlamentarische Verantwortlichkeit des Ministers ist unabhängig von seiner Rechtsstellung. Wenn ein Ministerstellvertreter aus dem freien Erwerbsleben genommen wird, so ist er dem Landtag ebenso verantwortlich, wie ein Stellvertreter, der dem Beamtenstand entnommen wird."

Bei den Beratungen des Gesetzes wurde unter anderem vorgetragen, die Beauftragung eines Stellvertreters könne dazu führen, daß die Zahl der Minister im Widerspruch zur Verfassung überschritten werde.[320]) Dieses Bedenken ist jedoch unberechtigt, denn in der Verfassung ist die Zahl der Minister nicht bestimmt, sondern deren Festsetzung dem hier besprochenen Gesetz überlassen worden. Dieses hat die Höchstzahl von 5 Ministern einschließlich des Staatspräsidenten eingeführt und es besteht kein rechtliches Hindernis, daß eben dieses Gesetz die Bestimmung des Art. 2 Abs. 3 trifft.

Sind demnach die bis jetzt besprochenen Einwände gegen den Art. 2 Abs. 3 nicht durchschlagend, so kann dieser Bestimmung doch kein Beifall gezollt werden. Höchst unklar und zweifelhaft ist nämlich das Verhältnis des Art. 2 Abs. 3 zu Art. 1 Abs. 3. Letzterer bestimmt, daß ein Minister, der mehrere Ministerien leitet, nur eine Stimme im Staatsministerium hat. Nehmen wir den Fall, daß der Staatspräsident für einen verhinderten Minister einen anderen Minister zum Stellvertreter bestellt, soll dann diesem Stellvertreter unter Umständen das Stimmrecht nach Art. 2 Abs. 3 verliehen werden können? Diese

[319]) Prot. 1926, S. 3154.
[320]) Vgl. die Ausführungen des Berichterstatters Dr. Hoelscher, Prot. 1926, S. 3147.

Frage muß wohl bejaht werden, führt aber zu dem eigenartigen Resultat, daß ein Minister, der zwei Ministerien leitet, nur eine Stimme im Staatsministerium besitzen kann, während ein Minister, der neben seinem Ministerium noch stellvertretungsweise ein anderes leitet, unter Umständen zwei Stimmen im Staatsministerium hat. Der Gesetzgeber ist bei dieser Regelung vielleicht davon ausgegangen, daß der Staatspräsident mit der Vertretung einen Minister beauftragen werde, der der Partei des Verhinderten angehört, und so auf diesem Wege mittels der Stimmrechtserteilung des Art. 2 Abs. 3 das Stärkeverhältnis der Parteien im Staatsministerium das alte bleibe, während der Staatspräsident, wenn ein anderer Minister von der Partei des Verhinderten nicht im Staatsministerium sitzt, einen anderen der Partei des verhinderten Ministers nahestehenden Vertreter, der nicht Minister ist, bestellen und so auch in diesem Falle das Stärkeverhältnis der Parteien im Staatsministerium aufrecht erhalten werde.[321]) Diese Lösung wäre zu begrüßen, wenn rechtlich eine Garantie dafür vorhanden wäre, daß der Staatspräsident bei der Ernennung eines Stellvertreters in diesem Sinne verfährt. Dazu ist er aber rechtlich nicht gezwungen, wenn ihn auch die politischen Verhältnisse zu einem entsprechenden Verhalten in der Regel veranlassen werden. Immerhin bestehen bei dieser Regelung der Stellvertretung für den Staatspräsidenten genügend Möglichkeiten, andere Wege einzuschlagen und dadurch das politische und parlamentarische Leben des Landes zu beunruhigen. Aus diesem Grunde ist zu bedauern, daß der Art. 2 Abs. 3 Gesetz geworden ist, wenn sich auch gegen seine rechtliche Gültigkeit nichts einwenden läßt.

Sowohl v. Blume[322]) als auch Kauffmann[323]) empfehlen die Regelung der bayerischen Verfassung (§ 61 Abs. 4), nach welcher der Vertreter durch das Gesamtministerium ernannt wird. Bei der gehobenen Stellung, die der württembergische Staatspräsident einnimmt, dürfte jedoch die württembergische Regelung nicht zu beanstanden sein, denn es ist nicht einzusehen, weshalb der Staatspräsident zwar die Minister, nicht aber deren Stellvertreter soll er-

[321]) Darauf lassen auch die Erklärungen des Staatspräsidenten Bazille (Prot. 1926, S. 3153) schließen, der bemerkte, der Staatspräsident werde selbstverständlich niemals einen Stellvertreter mit oder ohne Stimmrecht bestellen, ohne daß der betroffene Minister und seine Fraktion zustimme.

[322]) a.a.O.

[323]) a.a.O. S. 37.

nennen dürfen. Zuzustimmen ist aber v. Blume und Kauffmann, wenn sie sich für die Beseitigung der Stimmrechtserteilung durch den Staatspräsidenten an den Stellvertreter einsetzen. Diese Regelung wird häufig zu Mißverständnissen und in persönlicher Beziehung zu Unannehmlichkeiten führen.[324]) Sollte ein Minister längere Zeit verhindert sein, so kann er durch seinen Rücktritt jederzeit die Ernennung eines neuen Ministers ermöglichen und dadurch seiner Partei wieder zu ihrer Stimme im Staatsministerium verhelfen. Der Staatspräsident kann sogar auf Drängen der Partei, der der behinderte Minister angehört, diesen entlassen und einen neuen Minister, der derselben Partei angehört, ernennen. Es bestehen also genügend Möglichkeiten, um eine Benachteiligung einer Partei zu verhindern, auch ohne die Stimmrechtserteilung des Art. 2 Abs. 3. Im Uebrigen muß zum Schlusse darauf hingewiesen werden, daß das Staatsministerium immer die Interessen des Staates und nicht die Interessen einer oder mehrerer Parteien wahrzunehmen hat.

III.

Das Gesetz vom 6. November 1926 kennt einen „ehrenamtlichen Beirat des Staatsministeriums mit der Amtsbezeichnung Staatsrat" nicht. Trotzdem ist ein solcher bei der Regierungsumbildung im Januar 1930[325]) vom Staatsministerium berufen worden. Dieser ehrenamtliche Staatsrat ist eine in Württemberg bis jetzt unbekannte Erscheinung. Deshalb soll hier die rechtliche Stellung eines solchen Staatsrats kurz aufgezeigt werden. Welche Bedeutung diese Institution politisch erlangen und welcher Einfluß einem solchen Staatsrat zustehen wird, läßt sich heute noch nicht beurteilen.

Das Gesetz vom 6. November 1926 setzt die Zahl der Minister auf höchstens 5 fest. Minister ohne Portefeuille sind in Württemberg unzulässig. Daraus folgt, daß der ehrenamtliche Staatsrat nicht Minister sein kann. Er hat nicht die Rechte und Pflichten eines Ministers. Das würde der WV. widersprechen.[326]) Stimmrecht im Staatsministerium steht dem Staatsrat, da er nicht Minister ist, selbstverständlich nicht zu. Welchen

[324]) So Abg. Heymann, Prot. 1926, S. 3153.
[325]) StA. Nr. 15 vom 20. Januar 1930.
[326]) Unrichtig Karl Bälz (Schwäbischer Merkur Stuttgart Nr. 17 vom 23. 1. 1930), der die Ansicht vertritt, der ehrenamtliche Staatsrat habe alle Rechte und Pflichten eines Ministers mit Ausnahme des Stimmrechts im Staatsministerium.

beratenden Einfluß ihm das Staatsministerium gewähren will, ist eine Frage der Zweckmäßigkeit. Da der ehrenamtliche Staatsrat nicht Minister ist, so wird er auch nicht vom Staatspräsidenten ernannt, sondern vom Staatsministerium berufen.

Es steht dem Staatsministerium rechtlich frei, Persönlichkeiten zu seiner Beratung heranzuziehen, diesen Einblick in die Staatsgeschäfte zu gewähren und sie zu den Sitzungen des Staatsministeriums mit beratender Stimme beizuziehen. Die Rechte eines Ministers hat ein solcher Beirat aber nicht. Es muß schwere Bedenken erregen, daß man versucht hat, einer politischen Partei, die durch einen Minister im Staatsministerium nicht vertreten ist, auf diesem Wege Einfluß auf die Regierungsgeschäfte zu verschaffen. Würde einem solchen ehrenamtlichen Staatsrat tatsächlich die Stellung eines Ministers im Staatsministerium eingeräumt, so wäre dies verfassungswidrig, einmal deshalb, weil die WV. Minister ohne Portefeuille nicht kennt, zum andern, weil jeder Minister nach der Verfassung dem Landtag verantwortlich sein muß.[327]) Daß bei Bestehen dieser Institution verfassungswidrige Tendenzen leicht aufkommen können, bedarf keiner näheren Ausführungen.

Nichts zu tun hat der württembergische ehrenamtliche Staatsrat in rechtlicher Beziehung mit den Staatsräten der badischen und thüringischen Verfassung. Ein Vergleich mit diesen führt zu ganz falschen Vorstellungen von der rechtlichen Stellung des württembergischen Staatsrats.[328]) Sowohl die Staatsräte der badischen Verfassung,[329]) als die der thüringischen Verfassung[330]) sind Minister ohne Geschäftskreis (ohne Portefeuille) mit allen Rechten und Pflichten eines Ministers, also auch Sitz und Stimme im Staatsministerium. Sie sind dem Landtag verantwortlich und können durch dessen Mißtrauensvotum abberufen werden. Die badischen Staatsräte sind zu dem Zweck geschaffen, kleineren Regierungsparteien, denen ein Ministerium nicht mehr zugeteilt werden kann, durch Minister ohne Geschäftskreis Einfluß im Ministerium zu sichern. Einen andern Zweck verfolgt die thüringische Verfassung mit ihren Ministern ohne Geschäftskreis (Staatsräten).

---

[327]) Da das Staatsministerium zur Zeit aus 5 Ministern besteht, würde außerdem die gesetzliche Höchstzahl der Minister überschritten.

[328]) Bälz, vergleicht a.a.O. den württembergischen Staatsrat mit den badischen und thüringischen Staatsräten.

[329]) § 52 Abs. 2 VU.

[330]) § 71 VU.

Diese Einrichtung besteht dort nur für 15 Jahre und dient dazu, den nicht durch einen Landesangehörigen in der Landesregierung vertretenen ehemaligen thüringischen Freistaaten in den ersten 15 Jahren nach der Errichtung des Landes Thüringen einen Einfluß in der Landesregierung zu sichern. Die Staatsräte dienen in Thüringen demnach Uebergangszwecken ganz besonderer Art. In Thüringen und Baden sind aber, das sei nochmals hervorgehoben, die Staatsräte Minister ohne Geschäftskreis mit allen Rechten und Pflichten eines Ministers. Der ehrenamtliche Beirat des württembergischen Staatsministeriums ist dagegen kein Minister und ein Vergleich mit den thüringischen und badischen Staatsräten deshalb als in rechtlicher Beziehung verfehlt zu bezeichnen.

Da die WV. derartige Staatsräte nicht vorgesehen hat, ist es zu bedauern, daß man zur Lösung einer parlamentarischen Schwierigkeit diese Einrichtung geschaffen hat, und es bleibt zu hoffen, daß die Berufung vom 19. Januar 1930 die einzige bleiben und kein Vorbild für spätere Regierungsbildungen geben wird.[331])

G. Die Einwirkung der Geschäftsordnung des Landtags auf die Regierungsbildung.

§ 20. Allgemeines. Beschlußfassung.

Schon bei der Besprechung der Wahl des Staatspräsidenten haben wir festgestellt, daß sich diese, da die WV. keine Bestimmungen enthält, nach den Vorschriften der Geschäftsordnung des Landtags vom 26. 6. 1926 vollzieht. Die Wahl des Staatspräsidenten ist durch die §§ 22 und 4 GeschO. geregelt.

Da ein positives Vertrauensvotum nicht erforderlich ist, besteht weiter kein unmittelbarer Einfluß der GeschO. auf die Regierungsbildung. Da jedoch die Abstimmung über Vertrauens-

[331]) Bälz (a.a.O.) bemerkt, der Umfang der Rechte der ehrenamtlichen Staatsräte richte sich „nach den betreffenden Landesgesetzen". Nach diesen habe jetzt in Württemberg ein solcher ehrenamtlicher Beirat des Staatsministeriums in diesem alle Rechte und Pflichten eines Ministers, allerdings kein Stimmrecht. Daß der Beirat nicht die Rechte und Pflichten eines Ministers hat, ist schon ausgeführt worden. Hier soll nur darauf hingewiesen werden, daß es in Württemberg keinerlei Rechtsnormen, weder Gesetze noch Rechtsverordnungen, gibt, die die rechtliche Stellung des ehrenamtlichen Staatsrats regeln.

und Mißtrauensanträge häufig den Anlaß zu einem Regierungssturz und damit zu einer Regierungsbildung gibt, besteht doch ein starker mittelbarer Einfluß der Geschäftsordnung auf die Regierungsbildung. Die anläßlich des Verfassungsstreites aufgetauchten Probleme sollen deshalb wenigstens kurz gestreift werden.

Die §§ 43 ff. GeschO. enthalten die Vorschriften über die Stellung und Formulierung von Anträgen. Die §§ 75 ff. geben die Regeln über die Abstimmung, die im allgemeinen denen anderer Parlamente entsprechen. Nur die Bestimmungen über die Beschlußfassung, die bei Vertrauens- und Mißtrauensanträgen und damit indirekt auch für die Regierungsbildung von großer Bedeutung sind, sollen hier untersucht werden, da sie von denen aller anderen deutschen Parlamente abweichen. Der § 76 GeschO. lautet:

„(1) Der Landtag beschließt, wenn es sich nicht um eine Aenderung der Verfassung handelt, mit Stimmenmehrheit.
(2) Stimmengleichheit verneint die Frage.
(3) Stimmenthaltung zählt als „Nein".
(4) Wer die Abstimmung verweigert, wird mitgezählt bei Feststellung der Beschlußfähigkeit, nicht aber bei Berechnung der Mehrheit.„

Während die Absätze 1 und 2 des § 76 durchaus den allgemein üblichen Geschäftsordnungsnormen der deutschen Parlamente entsprechen, enthalten die Absätze 3 und 4 eine Besonderheit, die nur noch die Geschäftsordnung für den Württ. Evgl. Landeskirchentag vom 29. 4. 1927 kennt (§ 57 Abs. 3). Nach Absatz 3 werden nämlich Stimmenthaltungen als „Nein" gezählt. Sonst ist es allgemein üblich, die sich der Stimme enthaltenden Mitglieder eines Parlaments zwar bei der Feststellung der Beschlußfähigkeit, nicht aber bei der Abstimmung selbst mitzuzählen. In Württemberg dagegen stimmt auf Grund der erwähnten Vorschrift jeder Abgeordnete, der sich der Stimme enthält, mit „Nein", und wenn er, wie es seine Pflicht ist, die Geschäftsordnung kennt, so weiß er, daß seine Stimme bei der betreffenden Abstimmung als „Nein" zählt. Es gibt demnach in Württemberg 2 Formen, um sich bei einer Abstimmung ablehnend zu verhalten. Entweder stimmt man mit „Nein", oder man „enthält sich der Stimme". Man kann die zweite Form als die höflichere

oder mildere bezeichnen, rechtlich besteht zwischen den beiden Formen kein Unterschied.

Es ist bedauerlich, daß der § 76 Abs. 3 in die neue Geschäftsordnung vom 26. 6. 1926 aufgenommen wurde, da er die Quelle von Unwahrhaftigkeiten und Irreleitungen der Wählerschaft werden kann.[332]) Es liegt nahe, daß sich der Stimme enthaltende Abgeordnete oder Parteien später den Wählern gegenüber behaupten, sie hätten sich ja bei dieser oder jener Abstimmung „der Stimme enthalten", während sie der Wirkung nach mit „Nein" gestimmt haben. Bei einer Neufassung der Geschäftsordnung verschwindet dieser Absatz 3 hoffentlich für immer.

Wer sich im württembergischen Landtag der Stimme im wahren Sinne enthalten, also die Wirkung erzielen will, daß seine Stimme weder als „Ja" noch als „Nein" gezählt wird, sondern bei der Feststellung des Abstimmungsergebnisses unberücksichtigt bleibt, der muß sich so verhalten, wie dies § 76 Abs. 4 vorschreibt: er muß die Abstimmung verweigern. Seine Stimme wird dann bei der Feststellung der Beschlußfähigkeit, nicht aber bei der Berechnung des Abstimmungsergebnisses berücksichtigt. Ferner hat der Abgeordnete die Möglichkeit, vor der Abstimmung den Saal zu verlassen, was aber die ihm unter Umständen nicht erwünschte Wirkung haben kann, daß der Landtag beschlußunfähig wird, da in einem solchen Fall der Abgeordnete auch bei der Feststellung der Beschlußfähigkeit nicht mitgerechnet wird.

Die Geschäftsordnung der Württembergischen Ersten Kammer vom 13. 7. 1910 verbot die Stimmenthaltung eines Anwesenden in Uebereinstimmung mit den Geschäftsordnungen mancher anderen Parlamente[333]) überhaupt. Alle anwesenden Mitglieder mußten abstimmen, es sei denn, daß die Enthaltung dadurch veranlaßt war, daß der Gegenstand der Beschlußfassung ihre persönlichen Rechte oder Interessen betraf (§ 72 Abs. 1 GeschO.).[334]) Die

[332]) Zur Entstehungsgeschichte des § 76 Abs. 3 GeschO. vgl. Prot. 1926, S. 3138/9 und Beilage Nr. 364 vom 23. 6. 1926.

[333]) Z. B. des englischen Unterhauses und des früheren österreichischen Abgeordnetenhauses, des deutschösterreichischen Nationalrates (GeschO. § 56 C) und Bundesrates (GeschO. § 47 C.). Vgl. dazu: Redlich, Recht und Technik des englischen Parlamentarismus, Leipzig 1905 S. 505; Plate, Die Geschäftsordnung des preußischen Abgeordnetenhauses, Berlin 1904, S. 18, Fußnote; Zschucke, a.a.O. S. 604 ff., 646 ff.

[334]) § 72 lautete:

„Die Abstimmung geschieht bei namentlichem Aufruf durch Bejahung oder Verneinung ohne bedingende Zusätze. Keinem an-

Geschäftsordnung der Württembergischen Zweiten Kammer vom 12. 8. 1909 bestimmte inhaltlich dasselbe in § 65 Abs. 4 und 5. Der § 76 Abs. 3 der Geschäftsordnung vom 26. 6. 1926 ist also eine Reminiscenz an die früheren Geschäftsordnungen der Ersten und Zweiten Kammer, doch wurde in § 76 Abs. 4 die moderne Stimmenthaltung in der Form der Stimmverweigerung eingeführt. Damit war aber für eine Stimmenthaltung, die als „Nein" zählt, kein Grund mehr vorhanden. Was in den alten Geschäftsordnungen einen Sinn hatte, da eine Stimmenthaltung überhaupt nicht vorkommen sollte, hat heute keinerlei Berechtigung mehr.

Der Klagantrag der Sozialdemokratischen Fraktion des Württembergischen Landtags bezweifelte die Rechtsgültigkeit des § 76 Abs. 3 mit der Begründung, er verstoße gegen § 19 Abs. 1 Satz 2 WV. in Verbindung mit § 27 WV. und Art. 17 Abs. 1 Satz 3 RV., evtl. in Verbindung mit § 28 WV. Diese Ansicht ist unbegründet. Abgesehen von § 19 WV. enthalten die angeführten Bestimmungen keine Vorschriften über die Art der Beschlußfassung. Sie können also nicht verletzt sein, denn § 76 Abs. 3 handelt von der Berechnung der Stimmen bei der Beschlußfassung des Landtags. § 19 Abs. 1 Satz 2 WV. bestimmt, daß ein Antrag angenommen oder abgelehnt ist, je nachdem die Ja- oder Nein-Stimmen in der Mehrheit sind. Wie diese Ja- oder Nein-Stimmen zu Stande kommen, darüber trifft § 19 keine Vorschriften. § 76 Abs. 3 kann also nicht gegen ihn verstoßen.[335])

§ 21. Das Stimmrecht der Minister mit Landtagsmandat.

Abgeordnete, die in die Regierung berufen werden, behalten ihren Sitz im Landtag bei. Mitgliedschaft in Landtag und Re-

wesenden Mitglied ist gestattet, sich der Abstimmung zu enthalten, es sei denn, daß die Enthaltung dadurch veranlaßt ist, daß der Gegenstand der Beschlußfassung dessen besondere persönliche Rechte oder Interessen betrifft.

Wer auf nochmalige Aufforderung nicht unbedingt mit Ja oder Nein abstimmt oder wer im Saal anwesend ohne die in Abs. 1 Satz 2 bezeichnete Veranlassung die Abstimmung verweigert, wird als gegen den Antrag stimmend angesehen. Besteht Zweifel darüber, ob das Mitglied die Enthaltung von der Abstimmung mit Rücksicht auf besondere persönliche Beteiligung erklärt hat, so ermittelt der Präsident durch öffentliche Frage an das Mitglied dessen Willensmeinung.

Eine unter falschen Voraussetzungen oder infolge eines Mißverständnisses abgegebene Stimme, sowie außer dem Fall des Abs. 2 Satz 2 die erklärte Enthaltung von der Abstimmung darf nicht zurückgenommen werden. Ein bloßes Sichversprechen darf bis zum Schluß der Abstimmung richtig gestellt werden".

[335]) So auch StGHfDR.; Vgl. Prot. 1930, Beilage, 221 S. 224 IV.

gierung sind in einer Person vereinbar. Es besteht keine Inkompatibilität. Der Abgeordnete, der Minister ist, hat deshalb auch alle Rechte und Pflichten eines Abgeordneten. Zweifelhaft kann jedoch erscheinen, ob ein solcher Abgeordneter auch bei Vertrauens- und Mißtrauensvoten gegen die Gesamtregierung oder seine eigene Person sein Stimmrecht ausüben darf. Die WV. und die GeschO. des württembergischen Landtags enthalten keine einschlägige Bestimmung.[336])

Maier[337]) behauptet, ein Minister der zugleich Abgeordneter ist, habe bei Vertrauens- und Mißtrauensanträgen, die seine Person betreffen, kein Stimmrecht, denn es sei ein ganz allgemeiner Grundsatz des privaten und öffentlichen Rechts, der in jedem privatrechtlichen Verein, jeder bürgerlichrechtlichen oder handelsrechtlichen Gesellschaft, in jeder Genossenschaft, in jeder öffentlichen Korporation und jedem kommunalen Kollegium gelte, daß ein von der Abstimmung Betroffener sein Stimmrecht

[336]) Anders z. B. die Geschäftsordnungen des bayerischen und sächsischen Landtags.

§ 43 der GeschO. für den bayerischen Landtag lautet:

„Von der Abstimmung ist ein Mitglied ausgeschlossen bei der Entscheidung über

1. seine Berechtigung zum Sitze im Landtag,
2. Beschwerden, die gegen seine Person von einem andern Mitglied erhoben werden, oder die es gegen ein anderes Mitglied erhebt,
3. sonstige seine Person betreffenden Angelegenheiten."

Darnach wird anzunehmen sein, daß bei Abstimmungen über Vertrauens- oder Mißtrauensanträge ein dem Landtag angehörender Minister sich der Abstimmung zu enthalten hat, wenn der Antrag das ganze Ministerium oder ihn selbst betrifft. Praktisch vorgekommen ist in Bayern ein derartiger Fall bis jetzt nicht, da im bayerischen Landtag noch nie über einen Vertrauens- oder Mißtrauensantrag gegen einen Minister oder das Gesamtministerium abgestimmt worden ist.

Die GeschO. des sächsischen Landtags vom 3. 3. 1921 bestimmt in § 62:

„Von der Abstimmung ist ein Abgeordneter ausgeschlossen bei der Entscheidung über

1. seine Berechtigung zum Sitze im Landtag,
2. Beschwerden, die von ihm oder gegen ihn erhoben werden,
3. sonstige seine Person unmittelbar betreffenden Angelegenheiten."

Darnach müßte man annehmen, daß in Sachsen Minister, die Abgeordnete sind, von der Teilnahme an der Abstimmung über Vertrauens- und Mißtrauensanträge, die sie selbst oder das Gesamtministerium betreffen, ausgeschlossen sind. Die bisherige Praxis des sächsischen Landtags ist aber eine andere gewesen. Die betreffenden Abgeordneten haben an den Abstimmungen immer teilgenommen.

Selbst in einem Landtag, dessen GeschO. eine Bestimmung wie den eben zitierten § 62 Ziff. 3 enthält, pflegen also Minister, die zugleich Abgeordnete sind, sich an Abstimmungen über sie betreffende Vertrauens- und Mißtrauensanträge zu beteiligen.

Vgl. auch Bremen § 31 GeschO.; Lippe § 33 GeschO.; Lübeck § 35 GeschO.

[337]) Stuttgarter Neues Tagblatt Nr. 149 vom 30. 3. 1929.

in einem solchen Fall nicht ausüben dürfe.[338]) In dieser Allgemeinheit besteht aber ein solcher Rechtsgrundsatz nicht. Wohl hat das Reichsgericht in einem Einzelfall[339]) diese Bestimmungen nach Treu und Glauben auf die Gesellschaft (§ 709 BGB.) und die offene Handelsgesellschaft (§ 119 HGB.) für anwendbar erklärt. Daraus dürfen aber keine zu weitgehenden Schlüsse gezogen werden. Gegen dieses Urteil des Reichsgerichts hat sich auch Staub[340]) ausgesprochen. Ganz allgemein besteht im bürgerlichen Recht ein derartiger Rechtssatz nicht und für das öffentliche Recht läßt er sich noch weniger nachweisen.[341]) Gegen Maier spricht vor allem, daß in allen diesen von ihm zitierten Gesetzen der Grundsatz gilt, daß jedes Mitglied des Abstimmungskörpers bei allen Abstimmungen teilnehmen darf, wenn nicht ausdrücklich das Gegenteil bestimmt ist. In der GeschO. des württembergischen Landtags fehlt eine solche Ausnahmebestimmung und es hat deshalb die Grundregel durchzugreifen, wonach im Zweifel jeder Abgeordnete in allen Fällen das Stimmrecht hat. Eine entsprechende Anwendung der Ausnahmebestimmungen der bayerischen oder sächsischen Landtagsgeschäftsordnung ist eben wegen ihrer Ausnahmenatur nicht möglich.[342])

Auch die geschichtliche Entwicklung dieser Frage in Württemberg spricht gegen die Ansicht Maiers. Nach § 72 der Geschäftsordnung der Ersten Kammer von 1910 war Stimmenthaltung grundsätzlich verboten und einem Mitglied nur gestattet, wenn der Gegenstand der Beschlußfassung seine besonderen persönlichen Rechte oder Interessen betraf. Es lag also durchaus im Ermessen des Mitglieds, ob es auf sein Stimmrecht verzichten wollte und es mußte selbst die Gründe dafür angeben. Von einer Pflicht zur Stimmenthaltung war keine Rede.

Nach Art. 4 des Verfassungsgesetzes betreffend die Bildung eines Staatsministeriums vom 1. 7. 1876[343]) konnte ein Mitglied des Staatsministeriums zwar bei der Beratung eines Gegenstandes,

[338]) Vgl. § 34 BGB., § 252 HGB., § 47 des Gesetzes betr. die Gesellschaften mit beschränkter Haftung, § 43 des Gesetzes betr. die Erwerbs- und Wirtschaftsgenossenschaften, Art. 33 Abs. 2 der württembergischen Gemeindeordnung vom 28. 7. 1906 (Reg.-Bl. S. 323).

[339]) Urteil vom 6. 7. 1907, Leipziger Zeitschrift 1907 S. 738 Nr. 3.

[340]) Kommentar zum Handelsgesetzbuch, 12. und 13. Aufl., (1926) Anm. 1 zu § 119.

[341]) So jetzt auch der StGHfDR., Prot. 1930, Beilage 221 S. 224 V.

[342]) Vgl. Anm. 336; wie hier auch der StGHfDR. a a.O.

der es persönlich anging, von der Teilnahme an der Beratung ausgeschlossen werden, rechtlich verpflichtet zur Stimmenthaltung war es aber nicht.

Eine allgemeingültige Norm des von Maier behaupteten Inhalts dürfte demnach gerade in Württemberg nicht bestehen.[344])

Endlich ist noch die Frage aufgeworfen worden, ob die Stimmabgabe eines Ministers, der Abgeordneter ist, bei Abstimmungen über Vertrauens- und Mißtrauensanträge nicht gegen die guten Sitten verstoße.[345]) Dies dürfte aber zu verneinen sein. Ein Minister mit Abgeordnetenmandat, der sich selbst das Vertrauen ausspricht, handelt in einem solchen Falle in seiner Eigenschaft als Abgeordneter und Mitglied seiner Partei. Auch er hat seinen Wählern gegenüber die moralische Verpflichtung, seine Stimme so abzugeben, wie dies im Interesse des Volksganzen liegt. Er hat aber gleichzeitig die Interessen seiner Partei und der hinter ihr stehenden Wählerschaft wahrzunehmen. Er wird dann in der Regel seine eigenen Handlungen in seiner Eigenschaft als Minister als die zweckmäßigsten betrachten. Da nach der WV. die Minister gleichzeitig Abgeordnete sein können, so ist anzunehmen, daß die WV. sie in ihren Rechten als Abgeordnete in keiner Weise beschränken wollte. Würde man annehmen, daß ein Minister in den angeführten Fällen nicht stimmberechtigt wäre, so würde seine Partei gerade bei den wichtigsten Abstimmungen geschwächt und der Einfluß des dieser Partei nahestehenden Teils der Wählerschaft käme nicht voll zur Geltung. Diese Gründe sprechen für das Stimmrecht der Minister im Landtag. Auch der Staatsgerichtshof für das Deutsche Reich hat in der ablehnenden Stimmabgabe eines Ministers bei der Abstimmung über einen gegen ihn selbst gerichteten Mißtrauensantrag einen Verstoß gegen die guten Sitten nicht erblicken können[346].)

---

[343]) Reg.-Bl. S. 275.

[344]) Im Reichstag des Kaiserreichs erforderte es, wie Hatschek (Das Parlamentsrecht S. 600) berichtet, allerdings die parlamentarische Etikette, daß man an Abstimmungen, an denen man persönlich interessiert war, nicht teilnahm. Die Stimmenthaltung bei persönlichem Interesse ist in manchen anderen Parlamenten Rechtspflicht, so z. B. in England bei persönlichen Geldinteressen. In andern Fällen besteht auch in England nur eine moralische Verpflichtung zur Stimmenthaltung (vgl. May, Das Englische Parlament und sein Verfahren. Deutsch von Oppenheim 3. Aufl. 1888; Redlich, a.a.O. S. 509).

[345]) Vgl. den Klagantrag der Sozialdemokratischen Partei oben S. 55.

[346]) Vgl. Prot. 1930, Beilage 221 S. 224 V.

Anlage.

Die Zusammensetzung der Verfassunggebenden Württembergischen Landesversammlung und der Württembergischen Landtage in den Jahren 1919 bis 1930.

Wahlen vom:	12. 1. 1919.	6. 6. 1920.	4. 5. 1924.	20. 5. 1928.	seit dem 11.6.1929.[347])
Bauernbund . . .	10	18	17	16	15
Weingärtnerbund . .	4	—	—	—	—
Bürgerpartei . . .	11	10	8	4	4
Deutsche Volkspartei	—	4	3	4	4
Deutsche Dem. Partei	38	15	9	8	8
Zentrum	31	23	17	17	16
Mehr. soz. Partei .	52	17	13	22	21
Unabh. soz. Partei .	4	14	—	—	—
Kommunisten . . .	—	—	10	6	6
Wirtschaftspartei . .	—	—	—	—	—
Nationalsoz. D. A. P.	—	—	3	—	1
Volksrechtspartei . .	—	—	—	—	2
Christl. Volksdienst .	—	—	—	3	3
Christl. soz. Partei .	—	—	—	—	—
Abgeordnete:	150	101	80	80	80

[347]) Auf Grund des Urteils des Staatsgerichtshofs für das Deutsche Reich vom 22. März 1929 in Verbindung mit dem Urteil des württ. Staatsgerichtshofs vom 6. 6. 1929 betr. die Gültigkeit des württ. Landtagswahlgesetzes, war eine Neuverteilung der Sitze auf Grund des Wahlergebnisses vom 20. Mai 1928 vorzunehmen. Der Landtag trat in seiner neuen Zusammensetzung erstmals am 11. Juni 1929 zusammen. Vgl. dazu die Mitteilung des Landtagspräsidenten Pflüger in der Sitzung vom 11. 6. 1929 (Prot. 1929, S. 881 f.).

Lebenslauf.

Am 15. Juli 1904 wurde ich als zweiter Sohn des Fabrikanten Hugo Wilhelm zu Stuttgart geboren. Vom Herbst 1910 bis Frühjahr 1922 besuchte ich die Elementarschule und das Karlsgymnasium zu Stuttgart. Vom Frühjahr 1922 bis Frühjahr 1925 war ich bei dem Bankhause Doertenbach & Cie. in Stuttgart 2 Jahre als Lehrling, 1 Jahr als Beamter tätig. Vom Frühjahr 1925 bis Frühjahr 1929 habe ich 8 Semester Rechtswissenschaft, Volkswirtschaftslehre und Betriebswissenschaft an den Universitäten Frankfurt a. M. (2 Semester), Heidelberg (1 Semester) und Tübingen (5 Semester) studiert. Im Frühjahr 1929 habe ich das erste juristische Staatsexamen abgelegt und bin seither im Vorbereitungsdienst beim Amtsgericht Stuttgart I beschäftigt.